



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito  
Graduação em Direito  
Trabalho de Conclusão de Curso

MATEUS DE LIMA COSTA RIBEIRO

## **A INICIATIVA POPULAR BRASILEIRA APÓS AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**

Brasília - DF  
2018

MATEUS DE LIMA COSTA RIBEIRO

## **A INICIATIVA POPULAR BRASILEIRA APÓS AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito à conclusão da disciplina *Redação de Monografia* e à obtenção do grau de bacharel em Direito.

### **Orientador:**

Prof. Dr. Jorge Lavocat Galvão

### **Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Marcelo Neves

Prof. Me. Pedro Felipe Santos

Prof. Me. João Trindade Cavalcante Filho

## **COMO CITAR:**

COSTA RIBEIRO, Mateus. *A Iniciativa Popular Brasileira Após as 10 Medidas Contra a Corrupção*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2018.

*A meus pais, Rosilene e João. Ela incentivou-me a ler,  
ele ensinou-me a sonhar grande.*

*Devo-lhes cada linha desta monografia.*

## NOTA À BANCA EXAMINADORA

*"Podes crer, sem juramento, que eu gostaria que este livro, como filho da inteligência, fosse o mais formoso, o mais galhardo e o mais arguto que se pudesse imaginar. Mas não consegui contrariar a ordem da natureza, em que cada coisa gera seu semelhante.*

*(...)*

*Acontece de um pai ter um filho feio e sem graça alguma, e o amor que tem por ele venda-lhe os olhos para que não veja seus defeitos, tomando-os antes por sagacidades e belezas, e fala deles aos amigos como de exemplos de espírito e elegância. Mas eu (...) não quero seguir a corrente costumeira, nem te suplicar quase em lágrimas, como outros fazem, caríssimo leitor, que me perdoes ou toleres os defeitos de vires neste meu filho, pois não és parente nem amigo dele (...). Tudo isso te isenta e te deixa livre de todo respeito e obrigação, de modo que podes dizer tudo aquilo que pensares da história, sem medo de que te caluniem pelo mal ou te premiem pelo bem que disseres dela."*

Miguel de Cervantes, *Dom Quixote*, prólogo

## **AGRADECIMENTOS**

Embora escrito apenas por mim, esta monografia pertence a muitos professores.

### **BANCA EXAMINADORA**

A *Jorge Lavocat Galvão*, advogado no nome e na formação, com votos de admiração por sua luta contra a transformação do Judiciário em super-poder. Agradeço pelas críticas construtivas feitas ao trabalho, que ajudaram a amadurecê-lo.

A *Marcelo Neves*, exemplo de sucesso acadêmico não apenas brasileiro, mas *transconstitucional*. Agradeço em especial pela gentileza de integrar a Banca Examinadora desta monografia.

A *Pedro Felipe Santos*, do futuro advogado mais jovem da história formado em universidade federal, ao juiz federal mais jovem da história, por ter aceito integrar a Banca Examinadora desta monografia.

A *João Trindade Cavalcante Filho*, professor dono de didática rara e invejável, que é referência central a todos os novos apaixonados pelo processo legislativo.

### **FACULDADE DE DIREITO DA UnB**

A *João Costa Neto*, irmão mais velho que trilhou o caminho do sucesso acadêmico, devo-lhe a consciência de que é possível e a vontade de conseguir.

A *Daniela Moraes*, muito mais do que uma professora, que foi condição necessária ao ótimo desempenho da UnB na Competição Brasileira de Processo, de que muito me orgulho.

A *André Macedo de Oliveira*, exemplo de pessoa realizada acadêmica e profissionalmente, em cuja disciplina redigi minha primeira petição inicial, agradeço em especial por ter despertado em mim uma paixão pela elaboração de peças processuais.

A *Vallysney de Souza Oliveira*, juiz de ofício mas poeta de coração, pelas lições sobre a importância de termos um Judiciário adstrito. Agradeço-lhe pelo seu

"Nulidade da sentença e o princípio da congruência". Tenho admiração sem tamanho pelo seu esforço para abrir os livros, em todos os sentidos.

#### **ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - IDP**

A *Janete Barros*, por ter me ensinado a inesquecível lição de que o processo é procedimento em contraditório. Professora de coração enorme, ela conheceu-me adolescente e adotou-me como se seu filho fosse. Esteve presente em cada momento importante dessa jornada da graduação, que agora chega ao fim.

A *Guilherme Pupe da Nóbrega*, lúcido processualista civil, sempre desperto às dificuldades de se implantar na prática forense a teoria dos livros. Agradeço-lhe em especial pelo acesso ao Volume III dos Comentários ao Código de Processo Civil, de Calmon de Passos, professor que temos em comum. Sou muito grato pela gentileza.

#### **DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA DA UnB**

A *Nelson Gonçalves Gomes*, por ter ensinado a mim o valor do raciocínio cristalino e analítico, sem obscuridades ou subterfúgios, e que não se esconde atrás da linguagem.

A *Alexandre Costa-Leite*, por ter me ensinado que o mundo pode ser mais complexo do que um raciocínio cristalino e analítico.

#### **LÍNGUAS**

A *Sara Walker*, exemplo de liderança e amabilidade, por ter inspirado em mim o amor a Shakespeare. Ela aceitou-me de coração aberto em seu seleto grupo literário, quando tinha apenas 12 anos. Nunca mais fui o mesmo.

A *Marisa Fenderl*, francesa de sangue, italiana de nascimento, brasileira de coração, que morou a maior parte de sua longa vida na África, por ter me ensinado a língua francesa e a importância de se desbravar o mundo.

A *Benjamin Ginoux*, francês de jeito e gingado brasileiro, a quem devo o ensinamento de que é fundamental nunca se conformar com as injustiças, mas sem perder a esperança e a paz de espírito no processo.

# SUMÁRIO

<b>Lista de abreviaturas utilizadas.....</b>	<b>10</b>
<b>1. Introdução (ou Divisão do Trabalho).....</b>	<b>11</b>
<b>2. O regime jurídico da iniciativa popular federal no Brasil.....</b>	<b>13</b>
2.1 Características da iniciativa popular federal.....	13
2.1.1 <i>Modelo povo-para-parlamento de iniciativa popular....</i>	<i>13</i>
2.1.2 <i>Facultatividade do projeto de iniciativa popular.....</i>	<i>15</i>
2.1.3 <i>Inexistência de prazo para apreciação do projeto de lei de iniciativa popular.....</i>	<i>17</i>
2.1.4 <i>Inexistência de tratamento especial à lei fruto de iniciativa popular.....</i>	<i>19</i>
2.1.5 <i>Espécies normativas que podem ser objeto de iniciativa popular.....</i>	<i>20</i>
2.1.6 <i>Resumo.....</i>	<i>21</i>
2.2 Disposições legislativas federais acerca da iniciativa popular.....	21
2.2.1 <i>A iniciativa popular na CF.....</i>	<i>21</i>
2.2.1.1 <i>A iniciativa popular federal.....</i>	<i>21</i>
2.2.1.2 <i>A iniciativa popular estadual.....</i>	<i>22</i>
2.2.1.3 <i>As diretrizes da iniciativa popular municipal.....</i>	<i>25</i>
2.2.2 <i>A iniciativa popular na legislação federal.....</i>	<i>25</i>
2.2.3 <i>A iniciativa popular no RICD.....</i>	<i>26</i>
<b>3. A iniciativa popular antes do PL 4.850, de 2016.....</b>	<b>29</b>
3.1 Os quatro projetos de "iniciativa popular" entre 1988 e 2015.....	29
3.2 As dificuldades na verificação das assinaturas ao projeto.....	32



3.3 Da iniciativa popular à iniciativa parlamentar apoiada pelo povo.....	35
<b>4. As 10 Medidas Contra a Corrupção, o PL 4.850/16 e o MS 34.530.....</b>	<b>36</b>
4.1 As 10 Medidas Contra a Corrupção.....	36
4.2 O PL 4.850/16.....	37
4.3 A Decisão Liminar no MS 34.530.....	38
<b>5. A falta de rigor jurídico da Decisão Liminar no MS 34.530.....</b>	<b>48</b>
5.1 Decisão <i>ultra petita</i> .....	48
5.2 Proibição à adoção, por deputado, de projeto de iniciativa popular.....	54
5.2.1 Adoção proibida.....	54
5.2.2 Adoção obrigatória.....	58
5.2.3 Adoção facultativa.....	59
5.3 Vedação de emendas parlamentares sem pertinência temática com o projeto de iniciativa popular.....	62
5.4 Resumo.....	67
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>69</b>
6.1 Precariedade prática.....	69
6.2 Vulnerabilidade jurídica.....	70
<b>Referências.....</b>	<b>72</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>74</b>
1) Decisão Liminar no MS 34.530.....	75
2) Petição Inicial do MS 34.530.....	87

## LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

### Principais

<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>EMP</b>	Emenda de Plenário
<b>MS</b>	Mandado de Segurança
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>PLC</b>	Projeto de Lei da Câmara
<b>RICD</b>	Regimento Interno da Câmara dos Deputados

### Outras

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral

## 1. INTRODUÇÃO (ou DIVISÃO DO TRABALHO)

A República Federativa do Brasil é Estado Democrático de Direito em que todo o poder emana do povo, que o exerce *indiretamente*, por meio de seus representantes eleitos, ou *diretamente*, através de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

A Constituição brasileira optou por uma democracia mista<sup>1</sup>, que é por vezes direta, por vezes indireta. Ela será indireta na maior parte do tempo, quando exercida pelos representantes eleitos do povo, ou seja, pelo Congresso Nacional, Presidência da República, assembleias legislativas, governos estaduais, câmaras municipais e prefeituras. A democracia será direta, por outro lado, quando o poder político for exercido pelo próprio cidadão, sem intermediações, através de algum dos três mecanismos de participação popular previstos na Constituição.

O presente trabalho aborda um desses mecanismos de democracia direta: a iniciativa popular.

Sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro é novidade trazida pela Constituição Federal de 1988. Todas as Constituições anteriores regulamentaram a iniciativa legislativa: 1824 (arts. 52 e 53), 1891 (art. 36), 1934 (art. 41), 1937 (art. 64), 1946 (art. 67), 1967 (art. 59), Emenda nº 1 de 1969 (art. 56). Em nenhuma delas, contudo, sequer foi feita menção à iniciativa popular de leis. Apenas em 1988 ela passou a fazer parte da realidade constitucional do Brasil.

O regime jurídico da iniciativa popular brasileira, em nível federal, será apresentado na **segunda parte do trabalho**. As regras da iniciativa popular

---

<sup>1</sup> Na doutrina, encontram-se também as expressões "democracia semidireta" (FERREIRA FILHO, 1981, p. 81 ; AFONSO DA SILVA, 2003) ou "democracia participativa" (DUARTE NETO, 2005, p. 14). Em que pese as variações vocabulares, o fenômeno democrático descrito é o mesmo.

federal são delineadas não apenas pela CF, mas também pela Lei 9.709/98 (Lei da Soberania Popular) e pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Conclui-se que a iniciativa popular brasileira segue o modelo *povo-para-parlamento* e é facultativa, inexistindo prazo para o parlamento deliberar sobre o projeto proposto por cidadãos, nem tratamento especial à lei aprovada após proposta por cidadãos. Além disso, a Constituição autoriza apenas a iniciativa popular de lei, ordinária ou complementar, retirando as demais espécies normativas do seu alcance.

Desde 1988 até 2016, antes do PL 4.850/16, houve quatro projetos que, de acordo com seus apoiadores, obtiveram o número exigido de assinaturas para serem de iniciativa popular. O paradeiro legislativo de cada um deles será explicado na **terceira parte do trabalho**.

As primeiras duas partes do trabalho oferecem uma contextualização histórica e jurídica do instituto da iniciativa popular no Brasil. Em seguida, a **quarta parte do trabalho** é uma descrição sucinta das 10 Medidas Contra a Corrupção (PL 4.850/16) e da Decisão Liminar no MS 34.530, que fez o projeto retornar da Casa Revisora à Casa Iniciadora, por entender inconstitucional a adoção, por deputado, do projeto de iniciativa popular.

Na **quinta e última parte do trabalho**, passa-se ao seu principal objeto: analisar criticamente a consistência jurídica da Decisão Liminar no MS 34.530. Primeiramente, conclui-se que a decisão é *ultra petita* (item **5.1**). Ela sustenta-se em duas teses jurídicas principais: **i)** vedação à apropriação, por parlamentar, do projeto de iniciativa popular; e **ii)** limitação do poder de emenda parlamentar aos projetos de iniciativa popular. A qualidade de ambas as teses é analisada nos item **5.2** e **5.3** do trabalho, respectivamente.

A Conclusão retomará os dados e argumentos trazidos pelo texto. Será usada também para apresentar as principais conclusões da monografia.

## **2. O REGIME JURÍDICO DA INICIATIVA POPULAR FEDERAL NO BRASIL**

Nesta parte do trabalho, será feita uma exposição das principais características **(2.1)** e disposições legais **(2.2)** sobre a iniciativa popular brasileira, em âmbito federal.

No Brasil, o projeto de lei federal de iniciativa popular é proposto por cidadãos para apreciação pelo parlamento, e não para votação diretamente pelo povo **(2.1.1)**. Além disso, a aprovação do projeto pelo parlamento é totalmente facultativa, já que sua rejeição não gera nenhuma consequência **(2.1.2)**. Não há prazo máximo para a deliberação do Congresso sobre o projeto de lei de iniciativa popular **(2.1.3)**. Aliás, após aprovada, a lei fruto de iniciativa popular não recebe nenhum tratamento especial, podendo ser revogada a qualquer tempo, inclusive por lei superveniente de iniciativa parlamentar ordinária **(2.1.4)**. Nem todas espécies normativas podem ser propostas pelos cidadãos, apenas leis ordinárias e leis complementares **(2.1.5)**.

Feitas essas considerações, passa-se a uma análise minuciosa dos dispositivos da CF **(2.2.1)**, da legislação federal **(2.2.2)** e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados **(2.2.3)** acerca da iniciativa popular em nível federal.

### **2.1. Características da iniciativa popular federal**

#### 2.1.1. Modelo povo-para-parlamento de iniciativa popular

A iniciativa popular é um dos mecanismos de exercício da soberania popular (CF, art. 14, III). No Brasil, o projeto proposto pelos cidadãos é apresentado à Câmara dos Deputados para que o parlamento, através dos representantes da população, delibere sobre ele (modelo *povo-para-parlamento* de iniciativa popular: o povo propõe e o parlamento delibera).

Há, em outros lugares do mundo, textos constitucionais que permitem a apresentação de projeto de lei do povo para deliberação pelo povo. O projeto proposto por cidadãos, nesse caso, é votado diretamente pela população, com papel estritamente consultivo do parlamento, que não tem poder de decisão (modelo *povo-para-povo* de iniciativa popular: o povo propõe e o povo delibera).

É o que ocorre na Suíça. Quando os cidadãos propõem ao Legislativo uma alteração formulada (total ou parcial) da Constituição, a deliberação sobre a proposta é feita pelo povo, diretamente, por referendo. Cabe ao parlamento apenas sugerir a rejeição ou aprovação do projeto, podendo apresentar substitutivo (*contre-projet*, em francês) que irá a voto junto do projeto apresentado por cidadãos:

***Constitution fédérale de la Confédération suisse, Art. 138  
(Initiative populaire tendant à la révision totale de la  
Constitution)***

***1.*** 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution.

***2.*** Cette proposition est soumise au vote du peuple.<sup>2</sup>

***Constitution fédérale de la Confédération suisse, Art. 139  
(Initiative populaire tendant à la révision partielle de la  
Constitution)***

***5.*** Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Tradução do autor: "**Constituição da Suíça, Art. 138 (Iniciativa popular tendente à revisão total da Constituição), 1.** 100 000 cidadãos e cidadãs que têm direito a voto podem, em um prazo de 18 meses a contar da publicação oficial de sua iniciativa, propor a revisão total da Constituição. **2.** Essa proposição é submetida ao voto popular."

<sup>3</sup> Tradução do autor: "**Constituição da Suíça, Art. 139 (Iniciativa popular tendente à revisão parcial da Constituição), 5.** Toda iniciativa que recebe a forma de um projeto

No modelo suíço de iniciativa popular para alterar a Constituição, a proposta é deliberada pela população, diretamente. Há apenas uma recomendação feita pelo parlamento, que também pode oferecer substitutivo ao projeto dos cidadãos.

Em síntese, a diferença está em quem tem a palavra final sobre o projeto proposto pelos cidadãos. No Brasil, o povo propõe para deliberação pelo parlamento (modelo *povo-para-parlamento* de iniciativa popular). Na Suíça, o povo propõe para deliberação pelo povo (modelo *povo-para-povo* de iniciativa popular).

### 2.1.2. Facultatividade do projeto de iniciativa popular

Na arquitetura constitucional da soberania popular, a CF adotou um modelo de iniciativa popular facultativa, ou não vinculante, pois o projeto proposto pelos cidadãos é apenas uma sugestão. Enquanto sugestão, ele pode ser rejeitado pelo parlamento, sem que essa rejeição provoque a convocação de referendo para que a população delibere sobre a proposta em última instância.<sup>4</sup>

Ao tratar da iniciativa popular brasileira, Friederich Müller (2013, p. 71) escreveu:

"A Câmara dos Deputados pode tanto aceitar como rejeitar o resultado proposto a ela - ou também, eventualmente, não analisá-la (sic), retardando sua tramitação.

(...) é o povo quem tem a iniciativa e também a competência de decidir o conteúdo da proposição - mas a decisão definitiva está completamente nas mãos da elite política."

---

redigido é submetida ao voto do povo e dos cantões. A Assembleia Federal recomenda sua aceitação ou rejeição. Ela pode opor a ele um substitutivo."

<sup>4</sup> Na moldura constitucional de 1988, há uma "ausência absoluta de vinculação das votações dos deputados e senadores à aprovação do texto proposto pela iniciativa popular" (POUSO, 2010, p. 74).

Müller (2013, p. 71) arremata escrevendo que, no Brasil, "a iniciativa [popular], de todo modo, está sempre e inteiramente à disposição dos políticos".

Muito diferente é o que ocorre no cantão de Neuchâtel, na Suíça, em que a última palavra sobre o projeto de iniciativa popular é dos cidadãos. Portanto, em caso de rejeição do projeto pelo parlamento, ele é imediatamente submetido ao voto popular, em referendo:

***Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, Art. 44 (Référéndum populaire obligatoire)***

***1. Sont soumis de plein droit au vote populaire: a. les initiatives populaires que le Grand Conseil désapprouve; il peut alors leur opposer un contre-projet;***<sup>5</sup>

O cantão de Neuchâtel, como o Brasil, adota um modelo *povo-para-parlamento* de iniciativa popular, já que os cidadãos propõem projeto para deliberação pelo parlamento local (chamado de *Grand Conseil*, em francês). A diferença entre esse modelo de iniciativa popular e o modelo brasileiro está nas repercussões de eventual rejeição do projeto pelo parlamento. No Brasil, a iniciativa popular é facultativa. Logo, se o Congresso rejeita o projeto proposto pelos cidadãos, não há nenhuma consequência. Em Neuchâtel, por outro lado, a iniciativa popular é dita *semivinculante*<sup>6</sup>, já que o projeto dos cidadãos rejeitado pelo parlamento vai a referendo popular obrigatório e automático. Cabe ao povo decidir sobre o projeto de iniciativa popular, em instância última e soberana.

Algo parecido foi incorporado à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que se aproxima do modelo de Neuchâtel, afastando-se do modelo

---

<sup>5</sup> Tradução do autor: "**Constituição da República e Cantão de Neuchâtel, art. 44 (Referendo popular obrigatório), 1.** São submetidos de pleno direito ao voto popular: a. as iniciativas populares que o *Grand Conseil* rejeitar; ele pode então lhe opor um substitutivo."

<sup>6</sup> A terminologia é de Trindade (2017, pp. 71-73).



brasileiro federal de iniciativa popular. Em caso de rejeição de projeto de iniciativa popular, pela Assembleia Legislativa do Estado, o texto será submetido a referendo popular caso assim requeiram 10% do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais, no prazo de 120 dias contados da rejeição:

### **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

Art. 68, § 3º - Os projetos de iniciativa popular, quando rejeitados pela Assembléia Legislativa, serão submetidos a referendo popular se, no prazo de cento e vinte dias, dez por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado o requerer.

No Estado do Rio Grande do Sul, a iniciativa popular está entre a facultativa e a semivinculante, já que o referendo em caso de rejeição do projeto é possível, mas não automático.

Já no plano federal, a iniciativa popular é totalmente facultativa, pois o Constituinte deu ao parlamento a palavra final sobre a aprovação de projetos propostos por cidadãos.

#### **2.1.3. Inexistência de prazo para apreciação do projeto de lei de iniciativa popular**

A CF não estabelece prazo para que o Congresso delibere sobre o projeto de iniciativa popular (PEDRA, 2007, pp. 113-116). No Brasil, a iniciativa popular "não obriga o parlamento ou o Congresso a legislar" (FERREIRA, 1992, p. 267). Em tese, portanto, a proposta pode nunca ser votada, o que não é vedado pela CF.

Na Argentina, de outra forma, a Constituição fixa o prazo de 12 meses para tramitação, no parlamento, do projeto de iniciativa popular:

### **Constitución de Argentina**

**Art. 39.** *Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.*

A Constituição venezuelana vai mais além. Ela estabelece que a discussão do projeto de iniciativa popular pelo parlamento se iniciará até o período de sessões ordinárias seguinte àquele em que o projeto foi apresentado. Também determina que, em caso de desrespeito desse prazo, o projeto estará dispensado de tramitar no Legislativo e irá diretamente a referendo popular:

### ***Constitución de Venezuela***

**Art. 205.** *La discusión de los proyectos de ley presentados por los ciudadanos y ciudadanas conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, se iniciará a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado. Si el debate no se inicia dentro de dicho lapso, el proyecto se someterá a referendo aprobatorio de conformidad con la ley.*

Dessa forma, impede-se que o descaso do parlamento em discutir o projeto dos cidadãos inviabilize sua aprovação.

O mesmo é feito pela Constituição do Estado do Maranhão, que fixa prazo de 6 meses para deliberação do projeto de iniciativa popular, pela Assembleia Legislativa:

### **Constituição do Estado do Maranhão**

Art. 44 - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei subscrito, no mínimo, por um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por um e meio por cento dos eleitores de cada município, **e que deverá ser apreciado no prazo máximo de sessenta dias.** (grifos nossos)

O texto constitucional maranhense não prevê, contudo, nenhuma consequência em caso de desrespeito a esse prazo.

A Constituição Federal, em mais de uma ocasião, fixou prazo máximo para apreciação de proposição legislativa, sob pena de trancamento da pauta da Casa Legislativa em que o projeto tramita. É o que ocorre: **i)** com projetos de

lei de iniciativa do Presidente da República em que este solicita urgência na apreciação pelo parlamento (CF, art. 64, § 1º); e **ii**) com nos projetos de conversão de medida provisória em lei (CF, art. 62, § 6º). O mesmo não foi feito, porém, com os projetos de lei de iniciativa popular, que não têm prazo para serem votados.

#### 2.1.4 Inexistência de tratamento especial à lei fruto de iniciativa popular

Não há, no ordenamento brasileiro, vedação à alteração de leis fruto de iniciativa popular. Em tese, se uma lei proposta por cidadãos entra em vigor hoje, ela poderá ser revogada amanhã, inclusive por lei de iniciativa parlamentar ordinária.

As constituições de alguns estados americanos fazem diferente e dão tratamento especial à lei fruto de iniciativa popular:

No Alaska e no Wyoming, a revisão é vedada no período de dois anos, em Nevada, por três anos. Esse período é elevado para sete anos no Arkansas e na Dakota do Norte, excepcionada a hipótese de a revisão obter a aprovação de dois terços do parlamento. Em Montana, a revogação exige tão somente uma maioria qualificada. Em Washington e Michigan, a revisão necessita da concordância popular, sendo imprescindível o referendo. No Arizona, para as iniciativas que tenham obtido determinada adesão, a revisão somente será implementada com a condição de um referendo obrigatório. Na Califórnia, toda alteração de lei elaborada por essa via está sujeita ao referendo obrigatório ao final, salvo se, quando da proposta original, tiver ela dispensado o referendo para sua alteração futura. (DUARTE NETO, 2005, p. 75)

Nos Estados Unidos, portanto, há estados que criam uma irrevogabilidade temporária das leis aprovadas após proposta de cidadãos. Há outros que exigem um quórum qualificado, ou até concordância popular, para que seja revogada a lei fruto de iniciativa popular.

O ponto em comum de todos esses estados americanos é a criação de tratamento específico para leis que surgiram da iniciativa popular. Seu objetivo é blindar a vontade do povo e impedir que a vontade do parlamento se sobreponha facilmente a ela. Nada disso, porém, foi instituído no Brasil, em cujo ordenamento jurídico não há nenhum tratamento privilegiado às leis que foram aprovadas após proposta popular.

#### 2.1.5 Espécies normativas que podem ser objeto de iniciativa popular

A iniciativa popular está prevista no *caput* do art. 61, que trata exclusivamente de leis ordinárias e leis complementares. O § 2º do art. 61 reitera essa restrição ao dizer que "[a] iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de **projeto de lei** subscrito..." (grifos nossos).

Alem disso, o rol dos legitimados para oferecerem proposta de emenda à Constituição (PEC) também não inclui os cidadãos (CF, art. 60, I-III). De fato, o constituinte excluiu a iniciativa popular de PEC do ordenamento brasileiro. Contudo, a possibilidade já foi defendida, com base em interpretação conjugada do art. 60 com o princípio democrático, previsto no art. 1º, parágrafo único, da CF (KONDER COMPARATO, 1996, p. 16-17 ; RIBEIRO LOPES, 1993, p. 201-202). Essa posição é *contra legem*, porque "a omissão [da iniciativa popular de PEC] foi desejada, e somente poderá ser suprida pelo procedimento deixado pelo constituinte originário para alteração das normas constitucionais. Nunca por meio de interpretação" (DUARTE NETO, 2005, p. 123).

Portanto, apenas projeto de lei, ordinária ou complementar, pode ser objeto de iniciativa popular. As demais espécies normativas (emenda à constituição, resolução, decreto legislativo, medida provisória e lei delegada) não podem ser propostas pelos cidadãos.

#### 2.1.6 Resumo

A iniciativa popular, em nível federal, segue o modelo *povo-para-parlamento*, em que cidadãos podem propor projeto de lei, ordinária ou complementar, a ser apreciado pelo Congresso Nacional. Este tem total liberdade para aprovar ou rejeitar o projeto, sem que sua rejeição provoque qualquer consequência, razão pela qual a iniciativa popular brasileira é classificada como facultativa.

A CF não previu prazo para apreciação do projeto de iniciativa popular, pelo Congresso, nem estabeleceu tratamento diferenciado para as leis que surgiram de proposta pelos cidadãos.

## **2.2 Disposições legislativas federais acerca da iniciativa popular**

### 2.2.1 A iniciativa popular na CF

A CF trata da iniciativa popular nas três esferas da federação. Delineia, portanto, a iniciativa popular federal, estadual e municipal.

#### 2.2.1.1 A iniciativa popular federal

Ao tratar da iniciativa popular federal, a CF limita-se a estabelecer que o projeto dos cidadãos será apresentado à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 Estados, com não menos de 0.3% dos eleitores de cada um deles (CF, art. 61, § 2º).

O texto constitucional apenas fixa a casa iniciadora e o número necessário de assinaturas para o exercício da iniciativa popular, sem descer a miúdos. Ficou a cargo da legislação infraconstitucional e dos regimentos internos das casas legislativas (analisados a seguir em **2.2.2** e **2.2.3**) tratar das particularidades dos projetos de lei de iniciativa popular e delinear como eles tramitarão.

### 2.2.1.2 A iniciativa popular estadual

Ao tratar da iniciativa popular estadual, a Constituição Federal prestigiou o federalismo e a autonomia dos Estados, pois delega à lei estadual sua regulamentação, sem exigir simetria com o modelo federal:

CF, Art. 27, § 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.

Nas palavras de Trindade (2017, p. 95), "o que se tem, com o art. 27, § 4º, é uma verdadeira exceção constitucional expressa ao princípio da simetria".

As normas da Constituição Federal que regulam a iniciativa popular federal não são de observância obrigatória aos Estados. De fato, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem jurisprudência consolidada no sentido de que as linhas gerais do processo legislativo federal devem ser repetidas em âmbito estadual, especialmente quanto às hipóteses de iniciativa reservada e limitação ao poder de emenda parlamentar (ADI 766, 774 e 822<sup>7</sup>). Em todo caso, essa jurisprudência não se estende às regras de iniciativa popular, que não estão sujeitas à simetria (DUARTE NETO, 2005, p. 148).

Não há necessidade de a moldura federal ser replicada em âmbito estadual. O Estado tem liberdade para escolher o número de assinaturas necessárias para a propositura de projeto de iniciativa popular. Não é obrigado a repetir o número de "1% do eleitorado", utilizado em nível federal.

---

<sup>7</sup> "Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados-Membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: consequente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADI 766 e 774)", **STF**, Ementa, MC-ADI 822, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 05/02/1993, publicado em 12/03/1993.

Não são inconstitucionais, portanto, as previsões das Constituições dos Estado de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais que fixam o número de assinaturas necessárias ao projeto de iniciativa popular, respectivamente, em *0.2% do eleitorado estadual, 0.5% do eleitorado estadual e 10.000 eleitores estaduais*:

### **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (CERJ)**

Art. 119. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de Projeto de Lei devidamente articulado e **subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado**, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.

### **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (CESP)**

Artigo 24, § 3º, 1 - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei **subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado**, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar;

### **CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (CEMG)**

Art. 67 – Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, **subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado**, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas.

A forma como as assinaturas deverão estar espalhadas pelo território estadual também é definida pelo Estado sem necessidade de simetria com o modelo federal. A única previsão da CEMG a esse respeito é a de que apenas 25% das assinaturas ao projeto poderão ser de eleitores da capital do Estado, sendo forçoso que ao menos 75% das assinaturas sejam colhidas no interior

(CEMG, art. 67, § 1º). A CESP, por sua vez, prevê que as assinaturas coletadas devem estar distribuídas em, pelo menos, 5 dos 15 maiores municípios do Estado, com não menos de 0.2% dos eleitores de cada um (CESP, art. 24, § 3º, 4). Já a CERJ determina que as assinaturas estejam espalhadas por 10% dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, com não menos de 0.1% dos eleitores de cada um (CERJ, art. 119).

O Estado da federação também é livre para definir quais espécies normativas poderão ser objeto de iniciativa popular. É possível, por exemplo, que a Constituição Estadual preveja iniciativa popular para Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Estadual, embora a Constituição Federal não preveja iniciativa popular de PEC Federal. Essa possibilidade já é realidade em muitos Estados:

"A iniciativa popular de emendas à Constituição pode ser encontrada nas Cartas Políticas do Estado do Acre (art. 53, § 5º), Amapá (art. 103, IV), Alagoas (art. 85, IV, e art. 86, § 2º), Amazonas (art. 32, IV), Bahia (art. 74, IV), Espírito Santo (art. 62, III), Goiás (art. 19, IV), Pará (art. 103, V), Pernambuco (art. 17, III), Rio Grande do Sul (art. 58, IV), Roraima (art. 39, IV), Santa Catarina (art. 49, IV), São Paulo (art. 22, IV), Sergipe (art. 56, IV). Nessas mesmas Constituições a iniciativa popular é cumulativamente prevista para as leis estaduais."<sup>8</sup> (DUARTE NETO, 2005, p. 145)

Por fim, a autonomia dos Estados não acaba na definição do número de assinaturas e das espécies normativas do projeto de iniciativa popular. Cada Estado da federação pode criar novas regras inovadoras como, por exemplo, fixar prazo para a apreciação do projeto (e.g. Constituição do Maranhão, art. 44),

---

<sup>8</sup> Também há iniciativa popular de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF, art. 70, III). Isso é possível porque, no plano da iniciativa popular, o DF é tratado como Estado (TRINDADE, 2017, p. 96), mesmo porque a LODF pode ser "equiparada às Constituições promulgadas pelo Estados-Membros" (ADI 980, Rel. Ministro Menezes Direito, julgamento em 06/03/2008, publicada em 01/08/2009).



ou permitir que vá a referendo o projeto rejeitado pela Assembleia Legislativa (e.g. Constituição do Rio Grande do Sul, art. 68, § 3º).

### 2.2.1.3 As diretrizes da iniciativa popular municipal

Nas palavras de Thomas Cronin, a iniciativa popular "*permite que eleitores proponham uma medida legislativa (...) assinando uma petição que contenha o número exigido de subscrições válidas de cidadãos*"<sup>9-10</sup> (CRONIN, 1999, p. 2).

Para a iniciativa popular em âmbito municipal, a CF não delega toda sua regulamentação ao município, mas fixa o número exigido de subscrições de cidadãos:

Art. 29, XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de **manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado**;

Para que cidadãos proponham lei municipal, desse modo, seu projeto deve estar subscrito por 5% do eleitorado do município (CF, art. 29, XIII).

### 2.2.2 A iniciativa popular na legislação federal

Há um único artigo relevante de lei federal que trata da iniciativa popular. Trata-se do art. 13, da Lei da Soberania Popular (Lei 9.709, de 1998):

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

---

<sup>9</sup> Tradução do autor de: "*allows voters to propose a legislative measure (...) by filing a petition bearing a required number of valid citizen signatures*".

<sup>10</sup> Definições bastante similares ao instituto da iniciativa popular são dadas por Ruffia (1984, p. 372) e Bastos (1998, p. 273).

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Portanto, em relação ao texto constitucional, a Lei 9.709/98 traz apenas duas novidades: **i)** projetos de lei de iniciativa popular podem tratar apenas de um único assunto; **ii)** os vícios de forma e impropriedades de técnica legislativa e de redação, em um projeto de lei de iniciativa popular, devem ser corrigidos pela Câmara dos Deputados e não dão ensejo à rejeição do projeto.

Diante de suas sucintas disposições, José Afonso da Silva (2006, p. 77) escreve que a Lei da Soberania Popular "regulou timidamente a matéria [da iniciativa popular]"<sup>11</sup>.

### 2.2.3 A iniciativa popular no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)

A Constituição Federal determina que a Câmara dos Deputados será casa iniciadora nos projetos de lei de iniciativa dos cidadãos (CF, art. 61, § 2º). Coube, portanto, ao RICD detalhar o trâmite desses projetos de lei, que é diferenciado e cheio de peculiaridades inaplicáveis aos projetos de lei de iniciativa parlamentar.

Além de regulamentar o processo de colheita e verificação das assinaturas de apoio à proposição (RICD, art. 252, I-V), o RICD fixou as seguintes regras específicas para a tramitação do projeto de iniciativa popular:

**1)** Em primeiro lugar, o projeto de lei de iniciativa popular está excluído do procedimento legislativo abreviado, sendo vedada sua votação diretamente por comissão (art. 24, II, 'c');

---

<sup>11</sup> Pouso (2010, p. 77) critica a postura tímida do legislador infraconstitucional em regulamentar a iniciativa popular, escrevendo que ela "deve ser veementemente criticada, visto que se perdeu excelente oportunidade para inclusão de dispositivos importantes (...) evidenciada no projeto que praticamente reproduziu o dispositivo constitucional em relação à iniciativa popular".

**2)** Em segundo lugar, a discussão do projeto de lei de iniciativa popular ocorrerá no plenário da Câmara dos Deputados transformado em Comissão Geral (art. 91, II), durante a qual o primeiro subscritor do projeto, ou o orador por ele indicado, defenderá a proposta antes dos demais oradores inscritos (art. 171, § 3º c/c art. 252, VII);

**3)** Em terceiro lugar, não se arquivará o projeto de lei de iniciativa popular ao fim da legislatura, ainda que não aprovado (art. 105, IV);

**4)** Em quarto lugar, o deputado que exerce os poderes conferidos ao autor da proposição será indicado pelo primeiro subscritor do projeto de iniciativa popular (art. 252, X);

**5)** Por fim, na falta de previsão específica, o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos projetos de iniciativa parlamentar, integrando a numeração geral das proposições (art. 252, VI).

O RICD também reitera e regulamenta as duas determinações da Lei 9.709/98 analisadas acima (item 2.6.) de que o projeto de iniciativa popular não pode tratar de mais de um assunto, nem ser rejeitado por vício formal. Primeiramente, o RICD exige que o projeto de iniciativa popular se circunscreva a um único assunto, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) desdobrá-lo em proposições autônomas, para tramitação em separado, caso o projeto original verse sobre mais de uma matéria (art. 252, VIII). Em segundo lugar, o RICD veda que o projeto de iniciativa popular seja rejeitado por eventual vício de linguagem ou de técnica legislativa, cabendo também à CCJ corrigi-lo antes de iniciada a tramitação (art. 252, IX).

Todas essas peculiaridades no trâmite legislativo, trazidas pelo RICD, via de regra não se aplicam aos projetos de lei de iniciativa parlamentar, pois foram criadas especificamente para a iniciativa popular.

### **3. A INICIATIVA POPULAR ANTES DO PL 4.850, DE 2016**

#### **3.1. Os quatro projetos de "iniciativa popular" entre 1988 e 2015**

Em 28 anos, entre a criação da iniciativa popular, em 1988, até a apresentação das 10 Medidas Contra a Corrupção, em 2016, apenas quatro vezes cidadãos comuns postularam o direito de apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados, alegando terem conseguido as assinaturas exigidas pela CF para fazê-lo. A baixa utilização do instrumento certamente se deve ao alto número de assinaturas exigidas para apresentação do projeto (TRINDADE, 2017, p. 79), mesmo porque 1% do eleitorado nacional equivalia, nas eleições de 2016, a exorbitante 1,44 milhão de subscrições<sup>12</sup>.

Dos quatro projetos de lei que, segundo seus apoiadores, receberam as assinaturas exigidas constitucionalmente, apenas um tramitou formalmente como projeto de iniciativa popular.<sup>13</sup> Trata-se do PL 2710, de 1992, patrocinado pelo Movimento Popular de Moradia, cujo objetivo era criar o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP) e o Conselho Nacional de Moradia Popular (CNMP).

Em 2 de abril de 1992, a Mesa da Câmara dos Deputados recebeu as assinaturas coletadas pelo movimento civil e despachou o projeto à Secretaria-Geral da Mesa, incumbida regimentalmente de lhes verificar a validade (RICD, art. 252, V).

Em seguida, "oficiou-se ao Tribunal Superior Eleitoral para que por amostragem conferisse a situação dos aderentes. Esbarrou-se na ocasião na impossibilidade desta tarefa, não contando a Justiça Eleitoral com integral cadastro nacional" (DUARTE NETO, 2005, p. 142).

---

<sup>12</sup> Informação do sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>, Acesso em: 26/04/2018.

<sup>13</sup> Conferir explicação detalhada da tramitação do PL 2.710/92 no Congresso Nacional em: TRINDADE, 2017, pp. 81-82.

Mesmo não verificadas assinaturas, conferiu-se aos cidadãos o benefício da dúvida. Se o Estado era incapaz de verificar as subscrições ao projeto, os cidadãos não poderiam suportar o ônus de ver inviabilizado o exercício de um direito fundamental de estatura constitucional.

O projeto, então, seguiu seu trâmite como se estivessem preenchidos os requisitos constitucionais da iniciativa popular. Até hoje, por essa razão, consta no sítio oficial da Câmara dos Deputados que o PL 2.710/92 foi "apresentado nos termos do § 2º do art. 61 da Constituição Federal"<sup>14</sup>.

Aliás, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), da Câmara dos Deputados, emitiu parecer sobre o projeto e atestou ser ele de iniciativa popular (Parecer da CCJ no PL 2.710/92, pp. 1-2<sup>15</sup>). O parecer inclusive enfrenta a questão da checagem das assinaturas, momento em que reconhece a impossibilidade de ela ser feita, mas conclui pelo recebimento do projeto como de iniciativa popular:

O projeto em apreço foi acolhido por Despacho de 2 de abril de 1992, do Presidente desta Casa, Deputado Ibsen Pinheiro, aposto em expediente da lavra do Secretário-Geral da Mesa, que **atestava a impossibilidade de o Superior Tribunal Eleitoral conferir a condição eleitoral dos mais de oitocentos mil subscritores do projeto, por amostragem informatizada, em bases previamente definidas.**

**Diante dessa realidade, é de se ter como superada essa questão.** (Parecer da CCJ no PL 2.710/92, pp. 6-7.<sup>16</sup>) (grifos nossos)

---

<sup>14</sup> Informação do sítio oficial da Câmara dos Deputados: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=18521>>, acesso em: 26/04/2018.

<sup>15</sup> Parecer disponível na íntegra no sítio oficial da Câmara dos Deputados: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=822&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=822&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PL+2710/1992)>, acesso em: 26/04/2018.

<sup>16</sup> Idem.

Deu-se aos cidadãos o benefício da dúvida, para que não tivessem o direito de iniciativa restringido pela falta de estrutura do Estado.

Após aprovação na Câmara dos Deputados, o PL 2.710/92 passou a tramitar no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) 36, de 2004, onde recebeu parecer da CCJ que também afirmou ser o projeto fruto, na origem, de iniciativa popular (Parecer da CCJ no PLC 36/04, p. 1<sup>17</sup>).

Até 2016, nenhum outro projeto de lei tramitava, no Congresso Nacional, como fruto de iniciativa popular. Houve três outros projetos que, segundo seus apoiadores, receberam as assinaturas exigidas pela CF para a proposição pelos cidadãos. Contudo, todos eles foram adotados por deputados federais e, formalmente, foram apensados e tramitaram como projetos de iniciativa parlamentar.

Eis um breve resumo de cada um deles<sup>18</sup>:

- 1)** PL 4.146/93 (Caso Daniella Perez) - Autoria adotiva do Presidente da República, convertido na Lei 8.930/94: incluiu o homicídio qualificado no rol de crimes hediondos;
- 2)** PL 1.517/99 - Autoria adotiva do Dep. Albérico Cordeiro e outros, convertido na Lei 9.840/99: fortaleceu o combate à compra de votos e outros crimes eleitorais;
- 3)** PLP 518/09 (Lei da Ficha Limpa) - Autoria adotiva do Dep. Antonio Carlos Biscaia e outros, convertido na Lei

---

<sup>17</sup> Parecer disponível na íntegra no sítio oficial do Senado Federal: <file:///C:/Users/Matheus/Downloads/MATE\_TI\_25715%20(1).pdf>, acesso em: 26/04/2018.

<sup>18</sup> Conferir análise pormenorizada dos três projetos de lei de inspiração popular (mas não de iniciativa popular) em: ITAGIBA; KONOPACKI, 2017, p. 24-27.

Complementar 135/10: criou novas hipóteses de inelegibilidade eleitoral.

Nesses três casos, as assinaturas ao projeto foram utilizadas para simbolizar seu apoio popular, embora não tenham sido consideradas aptas a justificar sua tramitação como projeto de iniciativa popular. Ou por falta de verificação das assinaturas (sem que fosse dado o benefício da dúvida aos cidadãos), ou por falta de paciência dos idealizadores do projeto para esperar a lenta checagem de cada uma delas, os três projetos começaram a tramitar por iniciativa ordinária.

### **3.2 As dificuldades na verificação das assinaturas ao projeto**

O desuso da iniciativa popular deve-se à dificuldade de operacionalizar esse direito:

Embora a Constituição de 1988 tenha previsto a iniciativa popular como instrumento de participação, as dificuldades de sua operacionalização praticamente inviabilizaram a intervenção da sociedade civil no processo legiferante. (VOGEL, 2006, p. 5)

O Estado brasileiro não tem um mecanismo completo de verificação das subscrições feitas a um projeto de lei. Ainda não foi aprovada, na Câmara dos Deputados, a admissibilidade de assinaturas eletrônicas. Juridicamente, elas ainda não encontram amparo legal. O próprio RICD ainda fala em assinatura feita à mão e "legível" (art. 252, I), pressupondo que o apoio se dará de maneira escrita, algo que dificulta não apenas a checagem, mas também a coleta das assinaturas.

Apenas em reunião de 2017, a Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CRP) aprovou relatório que, de maneira inovadora, permite a assinatura eletrônica a



proposições (Relatório Parcial nº 1 da CRP, p. 3<sup>19</sup>). Na mesma diretriz, há três projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados que alteram a Lei 9.709/98 e inserem nela autorização expressa à assinatura eletrônica de projetos de lei: PL 2.024/2011 (art. 2º), PL 7.005/2013 (art. 1º) e PL 7.574/2017 (art. 12).

A proposta transcende divisões partidárias e regionais. Com conteúdos quase idênticos, o PL 2.024/2011 foi proposto pelo Deputado Felipe Maia, do Democratas do Rio Grande do Norte (DEM-RN), ao passo que o PL 7.005/2013 foi proposto pela Senadora Serys Slhessarenko, do Partido dos Trabalhadores de Mato Grosso (PT-MT).

Contudo, nenhum projeto foi aprovado ainda. Logo, por ora as assinaturas são por escrito e devem estar acompanhadas do nome completo, endereço e número do título eleitoral do subscritor (RICD, art. 252, I).

A Lei 9.709/98 atribuiu à Câmara dos Deputados a função de checar as assinaturas a projeto de lei (art. 14), sendo que o RICD individualiza a Secretaria-Geral da Mesa como órgão interno responsável por conferi-las (art. 252, V). Entretanto, a verificação dos dados dos subscritores inexoravelmente envolverá a Justiça Eleitoral, órgão do Estado que tem os dados oficiais dos cidadãos brasileiros e é capaz, por exemplo, de checar se o nome do cidadão coincide com o número do título eleitoral apresentado.

De qualquer modo, com ou sem a Justiça Eleitoral, a Câmara dos Deputados carece de estrutura para verificar satisfatoriamente centenas de milhares de assinaturas à mão. Diante da inviabilidade de elas serem conferidas, a checagem das assinaturas não chegava a lugar nenhum, e o projeto assinado pelos cidadãos acabava tramitando apenas após ser adotado por deputado:

---

<sup>19</sup> Relatório disponível na íntegra no sítio oficial da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/pareceres-e-relatorios/RPA1CVO2.pdf>>, acesso em: 27/04/2018.

[A] impossibilidade (material e procedimental) de verificar a veracidade das assinaturas fez com que sempre um membro do legislativo ou do executivo tivesse que adotar o projeto como se fosse de sua autoria. (ITAGIBA; KONOPACKI, 2017, p. 24.)

Em 1992, o PL 2.710 conseguiu ser proposto pelos cidadãos porque lhes foi dado o benefício da dúvida: se o Estado não é capaz de checar as assinaturas, na dúvida, consideram-se preenchidos os requisitos constitucionais da iniciativa popular, para que os cidadãos não sofram pela falta de estrutura estatal. Abandonada essa política pela Câmara dos Deputados, que passa a exigir assinaturas verificadas, mas não fornece meio para essa verificação, nenhum outro projeto de lei teve sua iniciativa popular reconhecida.

Diante disso, a única solução do movimento que coleta as assinaturas necessárias, sem que elas sejam conferidas pela Câmara, é pedir que algum deputado proponha o projeto:

"A saída encontrada, na prática, para o acolhimento dos projetos de lei de iniciativa popular entregues à Câmara dos Deputados pela iniciativa direta da população, **e sob os quais não há a possibilidade técnica de apuração da veracidade e quantidade dos subscritores conforme a exigência constitucional**, foi a distribuição eventual e aleatória de tais projetos a Deputados Federais que "adotam" o texto popular e o defendem perante a tribuna do Congresso" (POUSO, 2010, p. 55). (grifos nossos)

Com isso, usam-se as assinaturas não como meio de obter a iniciativa popular, mas somente como forma de demonstrar ao parlamento o apoio da população ao projeto. Com isso, a fase de verificação das assinaturas é pulada. Ganha-se celeridade na tramitação do projeto, mas abre-se mão do rito especial conferido à iniciativa popular pela legislação (**itens 2.2.2 e 2.2.3** deste trabalho).

### **3.3 Da iniciativa popular à iniciativa parlamentar apoiada pelo povo**

Desde 1992 até 2016, após a apresentação do PL 2.710/92, a rigor nunca mais a iniciativa popular foi exercida no Brasil. Foram apresentados apenas projetos de lei, de iniciativa parlamentar, fortemente apoiados por eleitores que assinaram a proposição. A iniciativa popular cedeu seu lugar à iniciativa parlamentar apoiada pelo povo.

Os cidadãos foram apoiadores (não propositores) do projeto de lei.

A iniciativa popular tornou-se mero "instituto decorativo" (FERREIRA FILHO, 2007, p. 208), sendo letra morta na Constituição, restrita ao mundo das ideias. As assinaturas a projeto de lei serviram para dar-lhe força política e atenção da sociedade civil (o que não é pouco), mas não foi formalmente reconhecida sua iniciativa popular, nem lhe foi conferida a respectiva tramitação diferenciada nas Casas Legislativas.

Esse era o estado da arte da iniciativa popular brasileira até as 10 Medidas Contra a Corrupção (PL 4.850/16), que recebeu tratamento excepcional e sem precedentes, por força da Decisão Liminar no MS 34.350/DF, proferida pelo Min. Luiz Fux.

## **4. AS 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO, O PL 4.850/16 E A DECISÃO LIMINAR NO MS 34.530**

### **4.1 As 10 Medidas Contra a Corrupção**

No ano de 2015, o Ministério Público Federal (MPF) iniciou campanha de coleta de assinaturas a projeto de lei que instituía no ordenamento jurídico dez novas medidas de combate à corrupção. Entre elas estão:

*Medida #1* - Cria mecanismos de denúncia à corrupção e amplia a transparência de órgãos públicos;

*Medida #2* - Criminaliza o enriquecimento ilícito;

*Medida #3* - Torna hediondo e aumenta a pena do crime de corrupção de altos valores;

*Medida #4* - Reforma o sistema recursal do processo penal;

*Medida #5* - Torna mais céleres as ações de improbidade administrativa;

*Medida #6* - Reforma o sistema prescricional do direito penal;

*Medida #7* - Reforma o sistema de nulidades do processo penal;

*Medida #8* - Criminaliza o caixa dois e responsabiliza os partidos políticos quando ele ocorrer;

*Medida #9* - Cria nova hipótese de prisão preventiva, para assegurar a devolução de dinheiro desviado;

*Medida #10* - Facilita a recuperação do lucro derivado do crime.

De acordo com o MPF, o projeto foi subscrito por mais de dois milhões de cidadãos brasileiros.<sup>20</sup>

Nas eleições de 2016, o eleitorado nacional equivalia a pouco mais de 144 milhões de pessoas.<sup>21</sup> Portanto, pressupondo a veracidade do sítio oficial

---

<sup>20</sup> O dado oficial do MPF é de que o projeto foi subscrito por 2.189.276 de pessoas. Informação em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/assinometro>>, acesso em: 31/05/2018.

do MPF, o requisito constitucional de assinaturas de 1% do eleitorado nacional foi preenchido pelo projeto das 10 Medidas. Também foi satisfeita a condição de as assinaturas estarem espalhadas em no mínimo 5 Estados, com pelo menos 0.3% dos eleitores de cada um.<sup>22</sup> Na verdade, constatou-se que o projeto foi assinado por 0.3% do eleitorado de todas as unidades da federação, com folga na maior parte delas. Fica claro que a exigência de as assinaturas estarem espalhadas pelo território nacional, com 0.3% do eleitorado de 5 Estados, não é das mais exigentes.

#### **4.2. O PL 4.850/16**

Em que pese ter satisfeito os requisitos constitucionais para a iniciativa popular, o projeto foi proposto por grupo de deputados federais, encabeçado pelo Dep. Mendes Thame (PV-SP). Recebeu o nome "Projeto de Lei 4.850, de 2016". O ato da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, ao receber o projeto, diz o seguinte:

**Recebido Ofício Especial, assinado pelo Dep. Antonio Carlos Mendes Thame, coordenador da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, e por representantes da sociedade civil, acompanhado de mais de 2 milhões de assinaturas,** segundo declaração dos autores, que totalizam aproximadamente 25,76 metros lineares de documentos, contendo abaixo-assinados em apoio ao projeto de lei 4850/16, resultante do Movimento 10 medidas de Combate à Corrupção.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Informação do sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>, Acesso em: 26/04/2018.

<sup>22</sup> A divisão das assinaturas coletadas por Estado pode ser encontrada em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1hfecx0MFBCMRS5c4PnMdtCQC3vkEIBYtLX7FH7Wu2o8/edit#gid=41313632>>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>23</sup> Ato de recebimento em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A179165](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A179165)

Mais uma vez na história brasileira propunha-se um projeto de iniciativa parlamentar apoiado pela população. Ao se abrir mão da iniciativa popular, evitou-se a checagem das assinaturas. Se ela ocorresse, certamente seria lenta e inviabilizaria o início do trâmite do projeto por algum tempo.

Instalou-se comissão especial para discutir e dar parecer sobre o projeto, atribuindo-se ao Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS) a relatoria do feito. O relatório, na admissibilidade, posicionou-se em favor da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto, bem como por sua adequação orçamentária e financeira. No mérito, propôs a aprovação do projeto, com apresentação de substitutivo. O relatório foi aprovado e seguiu para plenário.<sup>24</sup>

Em plenário, o substitutivo foi aprovado com várias ressalvas e com a Emenda de Plenário (EMP) nº 4, a qual adicionou ao projeto normas sobre crimes de abuso de autoridade de membros do Judiciário e do Ministério Público (MP). A redação final aprovada, com a emenda dos crimes de abuso de autoridade, seguiu para o Senado Federal, que exerceria a função de Casa Revisora, onde o texto foi apensado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 80/16.

#### **4.3 A Decisão Liminar no MS 34.530<sup>25</sup>**

Após aprovação da EMP nº 4, que acrescentou crimes de abuso de autoridade de membros do Judiciário e do MP, deputado federal impetrou mandado de segurança, com pedido liminar, postulando a invalidação da

---

900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1447837&filename=Tramitacao-PL+4850/2016>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>24</sup> Toda essa tramitação do PL 4.850/16 pode ser encontrada no sítio oficial da Câmara dos Deputados, em: <  
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>  
>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>25</sup> A Decisão Liminar, na íntegra, está no Anexo 1 deste trabalho.

emenda por dois motivos: i) violar a iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República; e ii) não guardar pertinência temática com o projeto principal emendado. Pedia-se, além da anulação da emenda, a cessação de seus efeitos na redação final do projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, suprimindo-se o Título III (arts. 8º e 9º) do PLC nº 80/16, já em trâmite no Senado Federal.

A tutela liminar foi concedida pelo relator do MS 34.530, o Min. Luiz Fux. Este determinou o retorno do PL 4.850/16 à Câmara dos Deputados, para que fosse apensado formalmente como Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP).

O relator fundamentou sua decisão na tese de que projetos assinados pelos cidadãos, que cumprem as exigências constitucionais para serem propostos pelo povo, devem ser apensados formalmente como de iniciativa popular, sendo inconstitucional sua apropriação por deputado.

Como escreve o Min. Fux em sua decisão:

"O projeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 4)

Veda-se a adoção por deputado do projeto assinado pelos cidadãos, porque a prática parlamentar de assim proceder "amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjulgando um exercício por excelência da soberania popular pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas" (Decisão Liminar no MS 34.530, p. 4).

Em obediência à Decisão Liminar, o Presidente do Senado Federal devolveu o PLC 80/16 à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Esta

encaminhou o projeto à Secretaria-Geral da Mesa, para que verificasse as assinaturas dos eleitores a fim de apensar o projeto como Projeto de Lei de Iniciativa Popular:

Encaminhe-se à Secretaria-Geral da Mesa, nos termos do art. 252, V, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para fins de verificação do atendimento do que dispõe o art. 61, § 2º, da Constituição Federal. (Ato da Mesa Diretora<sup>26</sup>)

Curiosamente, a Mesa determinou que a checagem fosse feita de maneira célere pela Secretaria-Geral da Mesa. Informou que, excepcionalmente, seria feita apenas análise formal dos registros, considerando-se válidos todos os que apresentassem os dados completos dos eleitores signatários:

"Informo que, **excepcionalmente, serão levados em conta, para fins de certificação do cumprimento dos requisitos constitucionais referentes à propositura de projeto de lei de iniciativa popular, todos os registros que apresentarem informações completas**, em atenção à decisão liminar em epígrafe." (Ato da Mesa Diretora) (grifos nossos)<sup>27</sup>

Em seu ato de validação das subscrições às 10 Medidas, a Secretaria-Geral da Mesa atestou sua incapacidade de verificar materialmente a validade das assinaturas apostas ao projeto de lei, por não dispor de banco de dados com as assinaturas dos cidadãos brasileiros:

"O despacho exarado pelo Presidente da Câmara dos Deputados reconhece que **a Secretaria-Geral da Mesa não reúne condições de certificar a autenticidade das subscrições coligidas em apoio ao Projeto de Lei n. 4.850/2016**, uma vez que este órgão não dispõe de acesso a qualquer banco de dados oficial que permita consultar as assinaturas dos cidadãos para, então, reconhecê-las por

---

<sup>26</sup>Integralmente disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1526532&filename=Tramitacao-PL+4850/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1526532&filename=Tramitacao-PL+4850/2016)>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>27</sup> Idem.



semelhança." (Ato do Secretário-Geral da Mesa, p. 3) (grifos nossos)<sup>28</sup>

Mais adiante em seu ato de validação das subscrições, o Secretário-Geral da Mesa explica que sua verificação limita-se a conferir se os dados contidos da assinatura permitem a identificação do cidadão que assinou:

**"A conferência levada a efeito por este órgão limita-se, portanto, a verificar se cada registro permite a identificação do cidadão que apoia a iniciativa, bem como se consta do documento a assinatura desse cidadão.** Posto isso, estabeleceu-se, para fins de contabilização das subscrições de apoio ao PL n. 4850/2016, um conjunto de critérios a serem verificados em cada um dos aproximadamente dois milhões de registros, a saber:

- (a) Existência de nome legível do subscritor;
- (b) Indicação do número do título de eleitor do subscritor;
- (c) Na ausência de título de eleitor, indicação do número do CPF do subscritor;
- (d) Na ausência de título de eleitor e CPC, indicação do número de qualquer documento de identidade;
- (e) Aposição de assinatura." (Ato do Secretário-Geral da Mesa, p. 3-4) (grifos nossos)<sup>29</sup>

Feita a conferência das assinaturas por esse critério, o Secretário-Geral da Mesa finaliza sugerindo ao Presidente da Câmara dos Deputados que autue o projeto como de iniciativa popular, caso entenda válido o procedimento de checagem adotado pela Secretaria-Geral da Mesa:

"Sugerimos, por fim, que V. Ex.<sup>a</sup> entenda atendidos os requisitos a que se refere o art. 61, § 2º, da Constituição Federal, a autuação da matéria seja retificada para que conste da autoria

---

<sup>28</sup>

Disponível

em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540249&filename=Tramitacao-PL+4850/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540249&filename=Tramitacao-PL+4850/2016)>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>29</sup> Idem.

da proposição 'Iniciativa Popular'." (Ato do Secretário-Geral da Mesa, p. 6)<sup>30</sup>

A Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) também validou a checagem das assinaturas:

"[C]onsidero válidos os registros com nome legível, identificação e assinatura, que totalizam 1.741.721 assinaturas, conforme relatório de conferência de assinaturas produzido pela Secretaria-Geral da Mesa.

Ante o exposto, entendo que o projeto em epígrafe atendeu aos requisitos formais, nos termos do § 2º, do art. 61, da Constituição Federal." (Parecer do Presidente da CCJC, aprovado pela Comissão)<sup>31</sup>

O Presidente da Câmara dos Deputados então oficiou ao Senado Federal a retificação da autuação do PL 4.850/16, que deveria constar oficialmente como projeto de iniciativa popular. Em seguida, o projeto retomou sua regular tramitação na Casa Revisora, numerado PLC 27/17:

"Tendo em vista a manifestação do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, **determino que se retifique a autuação do Projeto de Lei n. 4.850/2016, para fazer constar que a referida proposição é de iniciativa popular**, nos termos do art. 61, § 2º, da Constituição Federal. Em seguida, restitua-se os autos ao Senado Federal, para que a matéria retome sua tramitação regular."<sup>32</sup> (Ofício 93/2017, do Presidente da Câmara ao Senado Federal) (grifos nossos)

---

<sup>30</sup>

Disponível

em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540249&filename=Tramitacao-PL+4850/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540249&filename=Tramitacao-PL+4850/2016)>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>31</sup> Movimentação do PL 4.850/16 do dia 28/03/2018, disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>, acesso em: 31/05/2018.

<sup>32</sup>

Disponível

em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540261&filename=Tramitacao-PL+4850/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A179165900B6F97F9F7934DDB08445B1.proposicoesWebExterno2?codteor=1540261&filename=Tramitacao-PL+4850/2016)>, acesso em: 31/05/2018.

Em toda a história, portanto, houve apenas dois projetos de lei de iniciativa dos cidadãos: o PL 2.710/92 (Fundo Nacional de Moradia Popular) e o PL 4.850/16 (10 Medidas Contra a Corrupção). Todos os outros projetos de lei que se popularizaram como de iniciativa popular (Lei Daniella Perez, Lei de Combate à Corrupção Eleitoral e Lei da Ficha Limpa) foram, na verdade, projetos de lei de iniciativa parlamentar que contaram com forte apoio popular, manifestado por milhões de assinaturas de eleitores. Essas assinaturas, contudo, não foram verificadas e, por esse motivo, não foi possível apensar o projeto formalmente como de iniciativa popular.

Curiosamente, no caso dos projetos que foram aceitos como de iniciativa popular, suas assinaturas também não foram devidamente verificadas. Como visto, não houve nenhum tipo de conferência das assinaturas ao PL 2.710/92 **(item 3.1)**. No caso do PL 4.850/16, segundo admitiu com pesar o próprio Secretário-Geral da Mesa, a verificação das assinaturas também deixou a desejar, porque foi estritamente formal, limitando-se a conferir se havia um título eleitoral para cada assinatura, sem entretanto adentrar o mérito de saber se a assinatura pertencia ao dono daquele título. Nas duas ocasiões, alegou-se com boas razões não ter a Secretaria-Geral da Câmara estrutura para checar suficientemente as subscrições apostas aos projetos.

Em todo caso, em que pese a ausência de verificação exauriente das assinaturas, deu-se aos cidadãos o benefício da dúvida. Se o Estado não dispunha dos meios necessários para conferir a validade de suas assinaturas, os cidadãos não poderiam ser punidos por isso, não poderiam ver inviabilizado o exercício de um direito político de estatura constitucional. Até hoje, só dessa maneira desajeitada a iniciativa popular foi possível no Brasil.

Mas a Decisão Liminar no MS 34.530 não termina aqui. Determinar o apensamento do PL 4.850/16 como projeto de iniciativa popular não foi seu

único conteúdo. O Min. Fux também considerou inconstitucionais emendas feitas ao projeto que não guardassem com ele relação de pertinência temática.

Como escreve o Min. Fux em sua decisão:

"Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido em sua essência, interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 5)

É análogo o raciocínio jurídico por trás da conclusão de que emendas ao projeto de iniciativa popular devem guardar com ele pertinência temática. O Min. Fux parte da jurisprudência consolidada do STF em exigir pertinência temática das emendas aos projetos de lei de conversão de medida provisória. Ele conclui, em seguida:

"Se há afronta aos preceitos democráticos e ao devido processo legislativo quando o Parlamento desvirtua o conteúdo de projeto cunhado pelo Chefe do Executivo, com maior razão a citada afronta existe nos casos de distorção da matéria versada em proposta de iniciativa popular." (Decisão Liminar no MS 34.540 - Anexo 1, p. 7)

Estende-se aos projetos de iniciativa popular a regra dos projetos de conversão de medida provisória.

A jurisprudência do STF acerca do poder de emenda a medidas provisórias é farta e está contida nas ADI's 4697, 4762, 5012, 5127 e 5135.<sup>33</sup>

Analisada na ADI 5127/DF, caso líder no tema, a Medida Provisória 472, de 2009, tinha o seguinte objeto:

---

<sup>33</sup> Nas ADI's 5012/DF, 5127/DF e 5135/DF, o parecer do Ministério Público foi a favor das emendas parlamentares, por entender não ser exigível pertinência temática entre elas e o objeto original da medida provisória. A pertinência temática seria necessária apenas para emendas a projetos de lei de iniciativa reservada.

Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.<sup>34</sup>

Editada pelo Presidente da República, a Medida Provisória iniciou sua tramitação no Congresso Nacional, onde emenda parlamentar ao projeto de conversão em lei alterou a disciplina normativa das profissões contábeis e extinguiu o cargo de técnico em contabilidade.

Conforme seu resumo acima transcrito, em nenhum trecho de seu texto original a Medida Provisória tratou do regime jurídico das profissões contábeis.

O STF entendeu não haver relação de pertinência temática entre a emenda parlamentar e o texto da Medida Provisória vinda do Poder Executivo. Decidiu, então, que essa ausência de relação entre as duas coisas era inconstitucional, exigindo-se do Parlamento que apenas emende o projeto de lei de conversão com disposições que tratem do mesmo assunto que o texto original da medida provisória. Tolerar o contrário iria de encontro com o princípio democrática e o devido processo legislativo.

ADI 5127, EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. **EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO**

---

<sup>34</sup> Sítio oficial do Palácio do Planalto, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/mpv/472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/472.htm)>, acesso em: 31/05/2018.

**DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).**

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (art. 1º, *caput*, parágrafo único, art. 2º, *caput*, art. 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

As demais ADI's (4697, 4762, 5012 e 5135) caminham no mesmo sentido. Em seus julgamentos, reiterou-se a necessidade de haver pertinência temática entre a medida provisória e a emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão.

Em sua Decisão Liminar, no MS 34.530, o Min. Fux ampliou essa regra aos projetos de iniciativa popular. Considerou, por essa razão, inconstitucional a EMP nº 4, que acrescentou ao PL 4.850/16 crimes de abuso de autoridade de membros do Poder Judiciário e do MP. Entendeu não haver pertinência temática entre a emenda e o conteúdo original da proposta:

"No que diz respeito à Emenda de Plenário (EMP) nº 4, aprovada pela Câmara dos Deputados para acrescentar ao PL nº 4.850/2016 os artigos 8º e 9º, que tratam de crimes de abuso de autoridade de Magistrados e Membros do Ministério Público, para além de desnaturação da essência da proposta popular destinada ao combate à corrupção, houve preocupante atuação parlamentar contrária a esse desiderato, cujo alcance não prescinde da absoluta independência funcional de julgadores e acusadores." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 10)

*Em síntese*, a Decisão Liminar no MS 34.530 veda: i) a apropriação por deputado de projeto que preenche os requisitos da iniciativa popular; e ii) emendas parlamentares que não guardem pertinência temática com o projeto de iniciativa popular original. O Min. Fux entendeu que:

"Há apenas simulacro de participação popular quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido (...)." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 6)

Como o PL 4.850/16 era apropriação indevida, por deputado, da iniciativa popular, o Min. Fux entendeu que toda a tramitação deveria ser reiniciada. Isso porque o texto não seguiu o rito especial previsto regimentalmente para projetos de iniciativa popular.

A Decisão Liminar ainda considerou inconstitucional a EMP nº 4, feita ao PL 4.850/16. Anulou-se, portanto, o procedimento de votação do PL, pelo qual a emenda foi inserida. Entretanto, a decisão não se limitou a anular apenas a votação do projeto. Pelo contrário, ela desfez toda a tramitação do PL 4.850/16, já que o projeto não recebera o tratamento especial da iniciativa popular, previsto regimentalmente.

## 5. A FALTA DE RIGOR JURÍDICO DA DECISÃO LIMINAR NO MS

### 34.530

Conforme esmiuçado no **item 4.3**, a Decisão Liminar no MS 34.530 divide-se em duas partes:

**1)** Veda-se a adoção, por parlamentar, do projeto de iniciativa popular. Determina-se, conseqüentemente, o apensamento formal do PL 4.850/16 como de iniciativa popular, para reiniciar sua tramitação seguindo as regras especiais previstas regimentalmente para essa iniciativa;

**2)** Considera-se inconstitucional e sem efeitos a Emenda de Plenário nº 4, ao PL 4.850/16, por desrespeitar a exigência de pertinência temática.

Em primeiro lugar, a decisão incorreu em vício de forma. É *ultra petita*, pois apenas 2 foi requerido pelo impetrante do Mandado de Segurança, tendo 1 sido concedido de ofício (**item 5.1**).

Em segundo lugar, a decisão tem problemas de conteúdo. Sua parte 1 (vedação à adoção, por parlamentar, de projeto assinado pelos cidadãos) proíbe uma prática legal e constitucional, além de basear-se em premissas equivocadas acerca do funcionamento do parlamento (**item 5.2**). Por fim, sua parte 2 (vedação a emendas sem pertinência temática com o projeto de iniciativa popular) está mal fundamentada e não se justifica juridicamente (**item 5.3**).

#### 5.1 Decisão *ultra petita*

O direito brasileiro é regido pelo *princípio dispositivo*. O processo inicia-se apenas por iniciativa das partes (CPC, art. 2º). Via de regra, cabe ao Estado-



juiz agir mediante provocação. São raras as matérias cognoscíveis de ofício, em sua maioria de cunho processual, como reconhecer perempção, litispendência, coisa julgada, ilegitimidade *ad causam*, falta de interesse processual, morte da parte (CPC, art. 485, § 3º); ou determinar perícia quando a matéria não estiver suficientemente esclarecida (CPC, art. 480, *caput*).

O processo civil brasileiro consagrou também o *princípio da congruência*. A decisão de mérito submete-se aos limites delineados pelas partes, não podendo o juiz conhecer de ofício questões que exigem iniciativa da parte (CPC, art. 141). O juiz está ainda proibido de proferir decisão com conteúdo diverso do pedido e de condenar a parte a objeto diverso do que lhe foi demandado (CPC, art. 492).

A petição inicial é "projeto da sentença que o autor pretende para si" (PASSOS, 1989, p. 195). Os pedidos nela colocados afunilam o objeto de apreciação pelo Judiciário. A petição inicial delimita o objeto da demanda, a qual serve "também para delimitar a atuação [do juiz]" (MACHADO, 2014, p. 197).

Nas célebres palavras de Dinamarco (2003, p. 274), "decidir nos limites da demanda proposta (...) significa não ir além ou fora deles, nem ficar aquém".

A decisão judicial deve ser plena, não pródiga. Deve analisar cada um dos pedidos formulados, mas apenas eles. A decisão não pode ficar aquém, além, ou fora da demanda levada a juízo; deve ficar nela. Não pode ser *citra*, ou *ultra*, ou *extra petita*; deve circunscrever-se aos *petita*.

A Decisão Liminar no MS 34.530 foi *ultra petita*, mas não *extra petita*. Embora irmãos, os dois conceitos não se interseccionam. A decisão *ultra petita* é a que analisa o pedido feito, mas vai além dele e analisa outras coisas mais. A decisão *extra petita* é aquela que não analisa o pedido feito, apenas outras coisas mais.

Em exemplo didático, Vallisney Oliveira esclarece a celeuma:

"Numa ação em que se pede a declaração de falsidade do documento *x*, será *ultra petita* a decisão que, além de declarar a falsidade do documento *x*, avançar para declarar também a falsidade do documento *y*; será, porém, *extra petita*, se o juiz, sem analisar o pedido de declaração de falsidade do documento *x*, declarar a falsidade do documento *y*, não pretendida pelo autor". (OLIVEIRA, p. 250)

A Decisão Liminar determinou o retorno do PLC 80/16 à Câmara dos Deputados, para que fosse apensado como projeto de lei de iniciativa popular, recebendo o trâmite especial correspondente. Contudo, essa medida não integrava a demanda em questão, nem foi requerida pelo impetrante. Aliás, a petição inicial menciona a expressão "iniciativa popular" uma única vez:

"[H]á outro impeditivo que reforça a flagrante inconstitucionalidade da Emenda de Plenário nº 4, acessória do Projeto de Lei nº 4.850, de 2016, que consiste no fato de tratar de projeto amplamente apoiado pela **iniciativa popular**, sendo que o assunto tratado em sua gênese se refere exclusivamente ao combate à corrupção.

Nesse sentido, a proposição ora atacada violou (...) o âmbito do anteprojeto de iniciativa da lei anticorrupção, tratando de matéria que foge do objeto do pleito, que é vinculado a um único assunto, não sendo o abuso de autoridade tema relativo ao combate à corrupção". (Petição Inicial do MS 34.530, p. 7) (grifos nossos)

Em momento nenhum pediu-se o reconhecimento formal e oficial do PL 4.850/16 como projeto de iniciativa popular. Pelo contrário, a única tutela jurisdicional requerida em juízo foi:

"a anulação da votação da Emenda de Plenário nº 4, acessória do Projeto de Lei nº 4.850, de 2016, bem como a cessação de seus efeitos na redação final da Câmara dos Deputados". (Petição Inicial do MS 34.530, p. 7)

A última seção da petição inicial deixa isso ainda mais cristalino e evidente. Intitulada "*V - Dos Pedidos Finais*", nela pede-se:

"**i)** a notificação da Mesa da Câmara dos Deputados, para prestar informações; **ii)** a intimação do Ministério Público; **iii)** a ciência ao Presidente do Senado Federal; **iv)** a ciência à Advocacia-Geral da União, para ingressar no feito; e, com maior relevância, **v)** um único pedido liminar de "concessão de medida liminar para a anulação, *inaudita altera pars*, da votação da Emenda de Plenário (EMP) nº 4, acessória do Projeto de Lei (PL) nº 4.850, de 2016, bem como a cessação de seus efeitos na redação final da Câmara dos Deputados e, conseqüentemente, a supressão do Título III (arts. 8º e 9º) do Projeto de Lei da Câmara nº 80, de 2016, em tramitação no Senado Federal" (Petição Inicial do Mandado de Segurança 34.530, p. 8).

Na petição inicial, a iniciativa parlamentar do PL 4.850/16 não foi impugnada. Também não foi requerido o reconhecimento formal da iniciativa popular. Portanto, o apensamento do projeto como de iniciativa popular foi determinado de ofício, já que não consta nos pedidos do impetrante.

Como consequência do apensamento, anulou-se, também de ofício, toda a tramitação na Câmara do PL 4.850/16, pois tramitou como projeto de iniciativa parlamentar, sem receber o tratamento especial previsto regimentalmente para a iniciativa popular.

Ocorre que o impetrante postulava apenas e tão somente anular a EMP nº 4, bem como fazer cessar seus efeitos e suprimi-la da redação final aprovada pela Câmara dos Deputados. O objetivo do Mandado de Segurança era desfazer a votação da Casa que incluiu ao projeto uma emenda sem respeitar a regra de pertinência temática. Pediu-se exclusivamente a anulação da última parte do procedimento legislativo (a votação). Entretanto, a Decisão Liminar desfaz toda a tramitação do projeto (iniciativa, discussão, votação).

A EMP nº 4 foi considerada inconstitucional pela Decisão Liminar, que anulou a votação que a incluiu ao projeto original. Porém, a Liminar também determinou o apensamento formal do projeto como de iniciativa popular, e

anulou as outras fases de sua tramitação na Câmara dos Deputados, sem que nada disso tivesse sido requerido pelo impetrante.

Para sintetizar:

**PEDIDO DO IMPETRANTE:** anular a votação do PL 4.850/16, que incluiu a ele a EMP nº 4, bem como cessar seus efeitos na redação final do projeto aprovada pela Câmara dos Deputados.

**DISPOSITIVO DA DECISÃO:** anular toda a tramitação do PL 4.850/16 e determinar seu reinício, após apensamento do projeto como de iniciativa popular, observando-se o rito correlato previsto no RICD.

A Decisão manifesta-se sobre o pedido do impetrante (inconstitucionalidade da EMP nº 4). O problema é que ela vai muito além disso. Trata-se, portanto, de decisão *ultra petita*, que enfrenta o pedido do demandante, mas não se circunscreve a ele.

A leitura do dispositivo da Liminar deixa isso muito claro. Determina-se a volta do projeto à Câmara, para que seja apensado como de iniciativa popular e reinicie sua tramitação, seguindo o rito correlato:

*"Ex positis, defiro a medida cautelar inaudita altera parte para suspender, na forma do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e do art. 203, 1º, do Regimento Interno deste Supremo Tribunal Federal, os efeitos dos atos praticados no bojo do processo legislativo referente ao Projeto de Lei (PL) nº 4.850/2016, **determinando, por consequência: (i) o retorno do Projeto de Lei da Câmara nº 80/2016, em tramitação no Senado Federal, à Casa de origem e (ii) que a Câmara dos Deputados autue o anteprojeto de lei anticorrupção encaminhado àquela Casa legislativa com as assinaturas de 2.028.263 (dois milhões, vinte e oito mil e duzentos e sessenta e três) eleitores, como Projeto de Iniciativa Popular, observando o rito correlato previsto no seu Regimento Interno**"* (Decisão Liminar no MS 34.530, p. 11) (apenas primeiros grifos nossos)

Nem tudo isso foi pedido, entretanto. A petição inicial não fala em autuação formal do projeto como de iniciativa popular, nem se insurge contra a tramitação do projeto seguindo o rito comum dos projetos de iniciativa parlamentar. Reclama apenas da votação do projeto, em que se incluiu emenda que não observa a regra da pertinência temática.

A Decisão Liminar é ilegal. Viola o princípio dispositivo do art. 2º do CPC, norma fundamental do processo civil brasileiro. Vai de encontro aos ditames do art. 141 do CPC, que veda ao juiz conhecer de ofício questões que só puderem ser levadas à apreciação judicial por iniciativa das partes. Ignora o art. 492 do CPC, ao condenar o impetrado em objeto diverso do que lhe foi demandado.

Trata-se de decisão *ultra petita*. Ela aprecia o pedido formulado, mas também concede medida judicial que não foi requerida. A decisão *ultra petita*, enquanto ativista e fora dos limites dos pedidos, desobedece a inércia e a adstrição, dois atributos inexoráveis da atividade jurisdicional. A falta de congruência da Decisão Liminar é gravíssima. Ela não determinou de ofício uma medida qualquer, mas uma intervenção do Judiciário nos trabalhos de outro poder, sem que essa intervenção sequer tenha sido mencionada pelo impetrante em sua petição inicial.

Sem adentrar o mérito da Liminar (objeto dos itens **5.2** e **5.3**), pode-se dizer que ela deveria ter sido parcialmente invalidada. Invalidada porque "quando uma decisão judicial ultrapassa os limites do pedido, ela precisa ser invalidada, já que proferida com vício de procedimento (*error in procedendo*)"; parcialmente porque "a invalidação deve cingir-se à parte em que supera os limites do pedido" (DIDIER JR., 2016, p. 370).

## 5.2 Proibição à adoção, por deputado, de projeto de iniciativa popular

A adoção, por parlamentar, do projeto assinado pelos cidadãos foi proibida pela Decisão Liminar no MS 34.530 (**item 5.2.1 - Adoção proibida**). A prática legislativa anterior à Decisão era a de exigir a adoção para o início da tramitação do projeto popular, por ser inviável a verificação das assinaturas apostas a projeto (**5.2.2 - Adoção obrigatória**).

Argumentar-se-á que a adoção do projeto por parlamentar é prática legítima e constitucional, sendo inaceitáveis tanto sua proibição (promovida pela Decisão Liminar no MS 34.530), quanto sua obrigatoriedade (promovida pela prática legislativa pré-2016 da Câmara dos Deputados). Os cidadãos que elaboraram o projeto e coletaram suas assinaturas têm a liberdade de escolher entre a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar apoiada (**5.2.3 - Adoção facultativa**).

### 5.2.1 Adoção proibida

A determinação feita para que o PL 4.850/16 fosse apensado como de iniciativa popular decorre do trecho da Decisão Liminar que considera inconstitucional a assunção do projeto por deputado, como de sua iniciativa. Seria obrigatório o recebimento do projeto com assinaturas de cidadãos como projeto de iniciativa popular:

"[P]rojeto subscrito pela parcela do eleitorado definida no art. 61, § 2º, da Constituição, deve ser recebido pela Câmara dos Deputados como proposição de autoria popular, **vedando-se a prática comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados.**" (Decisão Liminar no MS 34.540 - Anexo 1, p. 4) (grifos nossos)

A própria Decisão reconhece ser "prática comum" a adoção do projeto popular por deputado. Ainda assim, vedou-a. Fê-lo pela seguinte razão, única dada, ao longo de suas doze páginas, para justificar a medida:

"A assunção da titularidade do projeto por parlamentar legitimado independente para dar início ao processo legislativo amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjulgando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 4)

Trata-se de tentativa do Poder Judiciário de decidir o que não lhe cabe decidir. Não há ilegalidade ou inconstitucionalidade nenhuma na adoção, por deputado(s), do projeto assinado por cidadãos. Por isso o Poder Judiciário não pode intervir no processo legislativo para impedi-la, mesmo porque não há dispositivo constitucional ou legal que a vede.

Além de ignorar a prática legislativa do parlamento, a Decisão Liminar baseia-se, para vedar a adoção, em conceitos coringas sem densidade semântica, os quais podem ser usados tanto para um lado, quanto para o outro. Fala, por exemplo, da "magnitude democrática e constitucional" da iniciativa popular, que seria amesquinhada pela assunção da titularidade do projeto por deputado.

Uma vez coletadas as assinaturas, em número suficiente para a iniciativa popular, cabe a quem as coletou decidir entre duas opções: **i)** propor o projeto eles próprios, enquanto cidadãos apoiados por milhões de assinaturas de outros cidadãos; ou **ii)** levar o projeto a parlamentares para que estes o proponham. Cabe aos coletores e organizadores das assinaturas decidir se, a partir delas, ter-se-á um projeto de iniciativa popular, ou um projeto de iniciativa parlamentar apoiado pelo povo.

A Decisão Liminar parece ignorar que pode ser mais vantajoso, para os cidadãos que querem ver aprovado o projeto popular, fazê-lo tramitar como de iniciativa parlamentar apoiada. Talvez seja interessante dar a iniciativa do projeto popular a deputado(s) influente(s) na Câmara dos Deputados. Angariar-se-ia com isso apoio ao projeto no parlamento, onde ele será votado. Todo

deputado trata com imenso carinho seus próprios projetos, lutando como pode pela sua aprovação. Permitir que deputado(s) influente(s) adote(m) o projeto pode ser uma forma de ampliar suas chances de virar lei.

Além disso, o projeto de iniciativa parlamentar inicia sua tramitação imediatamente. Já o projeto de iniciativa popular, para ser reconhecido como tal, deve passar por alguma forma de checagem das assinaturas que lhe foram apostas. Em busca de celeridade, os subscritores podem preferir a iniciativa parlamentar.

Em síntese:

"[O] fato de um parlamentar "assumir" um projeto de iniciativa popular como seu não é apenas uma forma de capitalizar politicamente o tema, mas também - e principalmente - uma maneira de acelerar a tramitação da matéria." (TRINDADE, 2017, p. 91)

Ainda para dar respaldo à vedação da apropriação do projeto por deputado, continua a Decisão para mencionar que, de 1988 até as 10 Medidas Contra a Corrupção, jamais houve projeto de lei formal e oficialmente apensado como de iniciativa popular, que tramitou como tal:

"[R]elevante destacar que desde 1988 não houve nenhum projeto sequer autuado *formalmente* como de iniciativa popular na Câmara dos Deputados, atestando não apenas o completo desprestígio com que este instrumento democrática é tratado, mas também a eliminação de qualquer efetividade das normas constitucionais que regem o tema." (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 4)

Essa afirmação contida na decisão é falsa, conforme visto no item **3.1**. O PL 2.710, de 1992, que criou o Fundo Nacional da Moradia Popular, foi reconhecido e apensado enquanto projeto de iniciativa popular, proposto nos termos do art. 61, § 2º, como consta nos anais da Câmara dos Deputados.



Por fim, a Decisão Liminar cita o rito legislativo diferenciado dos projetos de iniciativa popular para justificar a obrigatoriedade de o projeto assinado por cidadãos tramitar como de iniciativa dos cidadãos:

"[A] autuação do anteprojeto de iniciativa popular, como se apresentado à Casa por parlamentar, tem consequências relevantes em termos procedimentais.

(...)

Todo esse *iter* [conferido ao projeto de iniciativa popular], formulado especialmente para assegurar um exame de maior profundidade quanto à proposta diretamente apresentada pela sociedade, é indevidamente afastado quando parlamentares subtraem a iniciativa do projeto, originariamente popular, e a assumem em nome próprio" (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 5)

De fato, o rito legislativo de projetos de iniciativa popular é especial<sup>35</sup>, incluindo: **i)** vedação à sua votação por comissão; **ii)** discussão em plenário, transformado em Comissão Geral, durante a qual o primeiro subscrito ao projeto tem direito de sustentar; **iii)** vedação ao seu arquivamento após o fim da legislatura; e **iv)** vedação a emendas parlamentares sem pertinência temática com o projeto original (o que não está expresso no RICD, mas será defendido em **5.3**).

Em qualquer caso, cabe ao movimento que coletou as assinaturas - o maior interessado em ver o projeto aprovado - determinar se vale a pena esperar a checagem das assinaturas, para ver o projeto receber o tratamento diferenciado da iniciativa popular. Talvez, pela conjuntura política da coleta das subscrições, seja mais vantajoso recorrer à iniciativa parlamentar, em busca de celeridade e capitalização política do texto.

Até porque, na prática legislativa, o projeto de lei de iniciativa parlamentar, quando preenche os requisitos para iniciativa popular, não é

---

<sup>35</sup> Análise detalhada do rito especial, previsto no RICD, no item **2.2.3**.

tratado como um qualquer. Pelo contrário, é-lhe dada tramitação especial, como ocorreu com o próprio PL 4.850/16, que teve comissão especial formada apenas para discuti-lo.

Juridicamente, portanto, proibir a adoção não é o melhor caminho.

### 5.2.2 Adoção obrigatória

Também não é o melhor caminho tornar obrigatória a adoção, por deputado, do projeto de iniciativa popular.

Pode parecer um contrassenso sequer falar nessa obrigação, que é sem dúvidas rejeitada pelo ordenamento brasileiro. A Constituição prevê a iniciativa popular e, com isso, veda qualquer exigência de os cidadãos terem de recorrer a parlamentar para proporem seu projeto. Eles próprios podem fazê-lo diretamente.

No entanto, desde 1992, após o recebimento do PL 2.710/92 como de iniciativa popular sem a devida conferência de suas assinaturas, mudou-se essa prática legislativa de dar o benefício da dúvida aos cidadãos. Como a Secretaria-Geral da Câmara dos Deputados - órgão responsável por checar as subscrições (RICD, art. 252, V) - não tem estrutura para fazê-lo, consolidou-se a prática de se exigir *de facto* (embora não *de iure*) que o projeto subscrito por cidadãos fosse adotado por parlamentar.

Após apresentadas assinaturas a projeto de lei, a Câmara dos Deputados mantinha-se inerte em verificar-lhes a validade, alegando faltar-lhe estrutura para fazê-lo. Com isso, os projetos subscritos por cidadãos nunca mais foram formalmente recebidos como de iniciativa popular. A iniciativa popular deu lugar à iniciativa parlamentar apoiada (**item 3.3** desta monografia).

A prática não encontra qualquer amparo na Constituição, que assegura ao povo o direito de propor diretamente um projeto de lei. As dificuldades em

se verificar as assinaturas apostas ao projeto de iniciativa popular, contudo, foram sempre usadas como justificativa para sua não verificação. Por isso, desde 1992 até 2016, nenhum projeto tramitou formalmente como de iniciativa popular, embora três projetos tenham, segundo seus autores, angariado apoio e assinaturas suficientes para isso.<sup>36</sup> Como essas assinaturas nunca foram checadas, nunca foi reconhecida a legitimidade da iniciativa popular. Nessas três ocasiões, não se deu o benefício da dúvida aos cidadãos, que foram obrigados a recorrerem à iniciativa parlamentar:

"[P]rojetos de iniciativa popular aprovados no Congresso chegaram ao Legislativo com o apoio de mais de 1 milhão de assinaturas de cidadãos comuns, **mas todos acabaram sendo "adotados" por parlamentares, que os apresentaram como sendo seus autores. Em todos os casos, a Câmara alegou não ter estrutura para conferir as assinaturas.**" (Matérias jornalística)<sup>37</sup> (grifos nossos)

Criou-se uma realidade de fato em que a adoção, por deputado, do projeto de iniciativa popular era condição necessária para sua proposição. Sendo inviável a checagem das assinaturas, era impraticável o direito à iniciativa popular. Durante anos, os cidadãos foram obrigados a recorrerem a deputado para verem seus projetos tramitarem, foram impedidos de exercerem diretamente seu direito político à iniciativa legislativa.

### 5.2.3 Adoção facultativa

É inconstitucional tanto vedar quanto obrigar a adoção, por parlamentar, do projeto de iniciativa popular. Levar o projeto a parlamentar deve ser faculdade, não imposição, nem proibição, aos coletores das

---

<sup>36</sup> Trata-se do PL 4.146/93 (Caso Daniella Perez), PL 1.517/99 (Lei de Combate à Corrupção Eleitoral) e PLP 518/09 (Lei da Ficha Limpa), conforme analisado no item **3.1**.

<sup>37</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>, acesso em: 03/06/2018.

assinaturas. A Decisão Liminar no MS 34.530 (proibição), assim como a prática da Câmara dos Deputados (imposição), não encontram amparo na Constituição.

Coletadas as assinaturas necessárias, deve ser faculdade dos organizadores propor o projeto diretamente. Não lhes pode ser negado o direito de propor projeto com as subscrições exigidas dos cidadãos, sob argumento de que o Estado não tem meios de verificar-lhes a validade. De fato, a falta de mecanismo para conferir as assinaturas é gravíssima e deve ser remediada. A melhor solução, sem dúvidas, envolve: **i)** permitir a assinatura eletrônica a projetos<sup>38</sup>; bem como **ii)** incluir o Tribunal Superior Eleitoral no processo de verificação<sup>39</sup>.

De toda forma, enquanto faltar ao Estado brasileiro estrutura para checar as assinaturas apostas ao projeto, em caso de incerteza, deve-se dar o benefício da dúvida à parte mais fraca, ou seja, aos cidadãos que pretendem exercer direito político, de estatura constitucional, que é a iniciativa legislativa. Embora a melhor, essa solução também é ruim, pois retira credibilidade das subscrições coletadas, põe em dúvida a legitimidade de todos os projetos de iniciativa popular, incluindo os que preenchem os requisitos do art. 61, § 2º, da CF. Por esse motivo, criar um mecanismo que permita a verificação não apenas formal, mas substancial das assinaturas, é necessidade urgente.

---

<sup>38</sup> Há três projetos de lei tramitando na Câmara dos Deputados que alteram a Lei 9.709/98 e inserem nela autorização expressa à assinatura eletrônica de projetos de lei: PL 2.024/2011 (art. 2º), PL 7.005/2013 (art. 1º) e PL 7.574/2017 (art. 12). Conferir item **3.2** desta monografia.

<sup>39</sup> Após a Decisão Liminar no MS 34.530, o Presidente da Câmara disse, em fevereiro de 2017, que pretendia criar um sistema de certificação formal de assinaturas, o qual poderia envolver o TSE, disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,maia-diz-que-camara-fara-so-checagem-tecnica-de-assinaturas-de-apoio-a-projeto-anticorrupcao,70001673181>>, acesso em 03/06/2018.

Nesse ponto, é dever da Câmara dos Deputados receber o projeto de iniciativa popular. Cabe-lhe verificar as assinaturas, de preferência com ajuda de outros órgãos estatais. Aliás, tudo indica que o futuro será menos turbulento, já que, em dezembro de 2017, foi firmado acordo de compartilhamento de dados, entre TSE e Câmara dos Deputados, para informar "a situação cadastral dos cidadãos que assinarem apoios a projetos de lei de iniciativa popular"<sup>40</sup>. O objetivo é usar os dados para verificar a validade das assinaturas apostas aos projetos.

Qualquer verificação deve ocorrer em tempo razoável, pois tempo é elemento essencial aqui. O calor e apoio popular ao projeto se esvanece com seu decorrer. Permitir que as assinaturas morsem durante vários meses durante sua verificação é prejudicar o exercício e a força política de projetos de iniciativa popular. É hipótese inclusive de impetração de mandado de segurança em face de omissão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, caso haja lentidão excessiva na conferência das assinaturas ao projeto de iniciativa popular. Determinar-se-ia que sua conferência seja célere, sob pena de o Judiciário sub-rogar-se no lugar do administrador, por tratar-se de ato vinculado, e atestar ele próprio a validade das assinaturas e processamento do projeto como de iniciativa popular.

Cabe ao Poder Judiciário garantir o apensamento do projeto como de iniciativa popular, caso assim requeiram seus signatários, em mandado de segurança devidamente fundamentado na omissão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em receber o projeto.

Faculta-se aos signatários do projeto, em qualquer caso, levá-lo a parlamentar que queira adotá-lo. Cabe a quem coletou as assinaturas - o maior

---

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2017/Dezembro/justica-eleitoral-e-camara-dos-deputados-firmam-acordo-para-a-troca-de-informacoes-digitais>>, acesso em: 03/06/2017.

interessado em ver o projeto aprovado - decidir o que fazer com elas, após análise da conjuntura política em que o país e o parlamento se encontram.

As assinaturas coletadas fundarão uma iniciativa parlamentar apoiada, ou uma iniciativa popular? Os dois caminhos são juridicamente possíveis. Cabe ao Poder Judiciário garantir que os dois estejam abertos aos signatários do projeto. Cabe ao Poder Judiciário garantir que a adoção do projeto, por deputado, não seja vedação, nem obrigação, mas faculdade.

### **5.3 Vedação de emendas parlamentares sem pertinência temática com o projeto de iniciativa popular**

Antes da Decisão Liminar no MS 34.530, o PL 4.850/16 era de iniciativa parlamentar comum. Os coletores das assinaturas às 10 Medidas Contra a Corrupção levaram o projeto à Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, cujos parlamentares adotaram e propuseram o projeto em seu nome.

Os coletores das assinaturas às 10 Medidas não postularam sua iniciativa popular, nem reclamaram judicialmente da omissão da Câmara dos Deputados em verificar a validade das subscrições e autuar formalmente o projeto como de iniciativa dos cidadãos. Consentiu-se com a iniciativa parlamentar apoiada, que substituiu a iniciativa popular.

A EMP nº 4 ao PL 4.850/16 é emenda parlamentar feita a projeto de iniciativa parlamentar. Portanto, não há necessidade de ela guardar pertinência temática com o projeto principal. O projeto de iniciativa parlamentar não goza de imunidade aos jabutis.

Não tem amparo legal a anulação da EMP nº 4, que é perfeitamente constitucional ainda que não guarde pertinência temática com o projeto principal.

*Ad argumentandum tantum*, caso o PL 4.850/16 fosse de iniciativa popular, a questão é mais complexa. O poder de emenda parlamentar teria limites quando o projeto é de iniciativa popular? Seria exigível pertinência temática das emendas feitas a projeto de iniciativa dos cidadãos?

O STF tem jurisprudência consolidada restringindo o poder de emenda parlamentar e vedando os jabutis em projetos de lei de conversão de medida provisória (ADI's 4697, 4762, 5012, 5127 e 5135).

Em sua Decisão Liminar no MS 34.530, o Min. Fux ampliou essa regra aos projetos de iniciativa popular. Trindade (2017, p. 93) critica o raciocínio por analogia do Min. Fux, por entender que os motivos que justificam a vedação aos jabutis no caso das medidas provisórias (trâmite diferenciado, celeridade do rito, supressão de etapas de discussão do projeto, competência privativa do Presidente da República para definir o que é relevante e urgente) não estão presentes na iniciativa popular. Mesmo porque esta é exercida precisamente nos casos em que não há iniciativa privativa:

**"[O]s casos de iniciativa popular são exercidos justamente nas hipóteses em que não há iniciativa reservada. Logo, não há que se falar em "desfiguração" do projeto original, já que se trata de matéria - como reconhecido na própria decisão - que se submete ao poder de iniciativa dos parlamentares. Por outro lado, a CF não traz para esse tipo de proposição qualquer regra de tramitação especial. Trata-se de projetos de lei em procedimento comum ordinário."** (TRINDADE, 2017, p. 93) (grifos nossos)

Em todo caso, o raciocínio por analogia com as medidas provisórias não é o único fundamento para a vedação de jabutis em projeto de iniciativa popular. Vedam-se emendas sem pertinência temática com o projeto original

também para impedir a simulação de apoio popular a um texto gerado no parlamento:

"Como corolário da primeira exigência, figura uma segunda: a de que o projeto de lei de iniciativa popular seja debatido em sua essência, **interditando-se emendas e substitutivos que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores.**" (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 5)

Entretanto, não faz sentido essa conclusão de que jabutis, quando inseridos no projeto de iniciativa popular, simulam apoio público ao texto parlamentar. Primeiramente porque a emenda é sempre proposta separadamente ao projeto principal. É possível saber com nitidez o projeto proposto pelos cidadãos e a emenda ou substitutivo propostos por parlamentares. Basta consultar o projeto de lei. O próprio PL 4.850/16 prova esse ponto. Foi amplamente divulgado e noticiado que a emenda dos crimes de abuso de autoridade não integrava as 10 Medidas Contra a Corrupção. Portanto, mesmo leigos que nada sabem sobre procedimento legislativo foram informados de que aqueles crimes de abuso de autoridade não receberam assinaturas da população.

Além disso, se emendas *sem* pertinência temática fossem bem sucedidas em simular apoio popular a texto parlamentar, então emendas *com* pertinência temática também teriam essa consequência. Por exemplo, o art. 3º do PL 4.850/16 aumenta a pena mínima do crime de corrupção passiva de 2 para 4 anos de reclusão. Poder-se-ia propor emenda parlamentar ao projeto fazendo o inverso: reduzindo a pena mínima do crime de 2 anos de reclusão para 1 ano de detenção. Essa emenda guarda total relação de pertinência temática com o PL 4.850/16 e seria, portanto, constitucional. Ela também estaria simulando apoio popular à redução da pena do crime corrupção passiva? É evidente que não, porque o texto popular não incluía essa emenda. Ela provém



de deputado. Aliás, a proveniência da emenda consta formalmente no projeto e não é nenhum segredo.

O desvirtuamento do projeto de iniciativa popular não é privilégio apenas dos jabutis. Emendas que respeitam a regra da pertinência temática também podem minar o propósito do projeto. Portanto, se jabutis são inconstitucionais por poderem desvirtuar a proposta popular e simular apoio público a texto parlamentar, então emendas que observam a pertinência temática também são, pois podem padecer dos mesmos problemas.

A Decisão Liminar considerou inconstitucional a EMP nº 4, que acrescentou normas com crimes de abuso de autoridade ao projeto das 10 Medidas Contra a Corrupção, por entender que emendas sem pertinência temática prejudicam a participação popular:

"Há apenas **simulacro de participação popular** quando as assinaturas de parcela significativa do eleitorado nacional são substituídas pela de alguns parlamentares, bem assim quando o texto gestado no consciente popular é emendado com matéria estranha ou fulminado antes mesmo de ser debatido (...)." (grifos nossos) (Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 6)

Em todo caso, mesmo a medida mais brusca de vedar quaisquer emendas parlamentares ao projeto, com ou sem pertinência temática, não impediria o parlamento de desprestigiar o projeto popular. É que, mesmo se for obrigado a votar o projeto popular da forma como foi proposto, ainda assim o parlamento poderá votar, conjuntamente, outros projetos, de iniciativa parlamentar, tratando de outras matérias. Far-se-ia um único pacote de projetos de lei, a serem votados em conjunto e de maneira condicionada. Se é inconstitucional a EMP nº 4 ao PL 4.850/16, por não tratar da mesma matéria do projeto emendado, então pode-se propor projeto autônomo com os crimes de abuso de autoridade, a ser votado conjuntamente com o PL 4.850/16. A desnaturação da vontade popular continua perfeitamente possível. Vedar

emendas ao projeto popular seria "questão (...) meramente formal" (TRINDADE, 2017, p. 94), que em nada contribui para evitar o desrespeito à vontade popular.

A limitação (ou até eliminação) do poder de emenda parlamentar não diminui o poder total do parlamento para decidir o destino do projeto de iniciativa popular. Está no seu poder decidir *se* o projeto de iniciativa será aprovado e *como* ocorrerá essa aprovação (por exemplo, vota-se a o PL 4.850/16, de iniciativa popular, acompanhado da votação conjunta de um projeto de iniciativa parlamentar sobre crimes de abuso de autoridade de membros do Judiciário e do Ministério Público).

A Decisão Liminar diagnostica um problema real da iniciativa popular brasileira: sua vulnerabilidade diante da vontade parlamentar. Entretanto, a solução dada para resolver esse problema é ineficaz. O desvirtuamento do projeto continua sendo possível, com emendas que respeitam a regra da pertinência temática. E, mesmo que qualquer emenda fosse vedada, o parlamento continuaria podendo aprovar o projeto de iniciativa popular como quisesse, inclusive com matérias estranhas a ele, ainda que elas não estejam formalmente no projeto popular.

*Em síntese*, a Decisão Liminar veda jabutis ao projeto de iniciativa popular, a fim de impedir a simulação de apoio público a texto parlamentar. Mas essa simulação não existe, já que texto original e emenda não se confundem. Se houvesse de fato uma simulação de apoio popular, ela ocorreria também com emendas que guardam pertinência temática com o projeto e estas também teriam de ser proibidas.

Além disso, fundamenta-se a vedação aos jabutis na tentativa de impedir que haja mero "simulacro de participação popular". O objetivo é impedir a "desnaturação da essência da proposta popular destinada ao combate à corrupção" e a "atuação parlamentar contrária a esse desiderato"

(Decisão Liminar no MS 34.530 - Anexo 1, p. 10). Contudo, o parlamento atua no sentido que entender conveniente. Se não pode enfraquecer o combate à corrupção por emenda ao projeto de iniciativa popular, fá-lo-á em projeto autônomo votado conjuntamente. A atuação do parlamento contrária ao interesse da iniciativa popular não é atenuada pela Decisão Liminar. Restringir o poder de emenda não alcança esse objetivo.

A Decisão Liminar falha em vedar apenas a emendas *sem* pertinência, pois não coíbe o desvirtuamento do projeto por emendas *com* pertinência temática. Contudo, ainda que quaisquer emendas fossem vedadas, o projeto de iniciativa popular estaria protegido apenas de desnaturação formal. De fato, ele seria votado intacto, imexível pelos parlamentares. Todavia, do ponto de vista prático, persistiria a sobreposição da vontade do parlamento sobre a vontade popular. A aprovação conjunta de outros projetos de lei, com conteúdo e propósito opostos aos da iniciativa popular, ainda seria uma opção, sendo que os cidadãos nada poderiam fazer para impedir essa prática.

#### **5.4 Resumo das críticas à Decisão Liminar no MS 34.530**

A Decisão Liminar no MS 34.530 tem problemas de forma e de conteúdo. Ela incorreu em *error in procedendo* quando foi além dos pedidos feitos pelo impetrante, ao determinar o apensamento formal do PL 4.850/16 como de iniciativa popular e ao anular toda sua tramitação anterior.

Em todo caso, *ad argumentandum tantum*, mesmo se afastada a preliminar de nulidade da decisão por ser *ultra petita*, permanecem dois problemas de conteúdo:

- 1)** Ao vedar a adoção, por parlamentar, do projeto popular, a Decisão Liminar proíbe prática constitucional e, por vezes, desejada inclusive pelos subscritores do projeto;

**2)** A vedação da inserção de jabutis em projetos de iniciativa popular baseia-se em dois enganos: **i)** o de que os jabutis simulam apoio público a emenda parlamentar; e **ii)** o de que sua proibição impediria o parlamento de desvirtuar a vontade popular e de votar outras matérias com a iniciativa popular.

Na verdade, "i" não é o caso porque emendas tramitam separadamente do projeto original, sendo nítido o que foi assinado pelos cidadãos e o que não foi. Além disso, "ii" impede apenas o desvirtuamento formal do projeto de iniciativa popular, permanecendo possível que o parlamento atue contrariamente ao seu propósito, votando com o projeto popular matérias que lhe são estranhas constantes em outros projetos de lei.

A Constituição não veda a adoção, por parlamentar, do projeto popular. A prática deve ser permitida. O mesmo se aplica às emendas parlamentares, com ou sem pertinência temática com o projeto popular. O raciocínio por trás de sua vedação não se justifica, pois essa vedação não aumentaria a força da iniciativa popular, nem coibiria seu efetivo desvirtuamento pelo parlamento. Este continuaria podendo aprovar o projeto *se quisesse* e *como quisesse*.

## **6. CONCLUSÃO**

A iniciativa popular brasileira padece de dois problemas: do ponto de vista prático, ela é precária; do ponto de vista jurídico, ela é vulnerável.

### **6.1 Precariedade prática**

Desde 1988, dos cinco projetos que, segundo seus apoiadores, obtiveram o número exigido de assinaturas para serem de iniciativa popular, apenas dois foram propostos por essa via. Os outros três tiveram de recorrer à iniciativa parlamentar apoiada, por ser inviável a verificação de todas as assinaturas a eles apostas.

Em todo caso, mesmo os projetos apensados formalmente como de iniciativa popular não tiveram suas subscrições conferidas de maneira exauriente. Viu-se que o PL 2.710/92 não foi checado, dando-se aos cidadãos o benefício da dúvida. O PL 4.850/16 teve suas assinaturas verificadas, mas de maneira insuficiente e estritamente formal, para acelerar sua tramitação.

A falta de mecanismo que verifique suficientemente as assinaturas coletadas é um desafio à operacionalização da iniciativa popular. Não soluciona esse problema vedar ou exigir a adoção, por parlamentar, do projeto de iniciativa popular. As duas opções são inconstitucionais. A adoção deve ser faculdade dos cidadãos coletores das assinaturas, a quem cabe escolher entre a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar apoiada. Os dois caminhos devem estar-lhes abertos.

O instituto da iniciativa popular é indissociável da coleta e verificação de assinaturas. Portanto, sua existência na prática depende de: **i)** cidadãos mobilizados para promover essa coleta; e **ii)** um Estado que tenha os meios de providenciar essa verificação. Por ora, no Brasil, prevalece a precariedade prática da iniciativa popular, pois o Estado ainda não provou que tem condições de

verificar célere e substancialmente as assinaturas apostas a um projeto. Até hoje isso nunca foi feito. Na prática, a iniciativa popular não é caminho aberto, pavimentado e asfaltado, para que os cidadãos possam trafegar por ele com segurança. A iniciativa popular é ainda via precária e imprevisível, cheia de buracos e embaraços. Quando o cidadão opta por ela, ele não sabe ao certo aonde chegará.

Certamente, aceitar assinaturas eletrônicas e incluir o TSE no procedimento de verificação são dois passos importantes para alterar essa realidade.

## **6.2 Vulnerabilidade jurídica**

A iniciativa popular brasileira segue o modelo *povo-para-parlamento*, ou seja, embora o povo proponha o projeto, cabe exclusivamente ao parlamento deliberar sobre ele. Além disso, não existe rito constitucional diferenciado para sua tramitação. A iniciativa popular é também totalmente facultativa, pois a alteração ou rejeição do projeto pelo parlamento não gera nenhuma consequência prática (em outros ordenamentos, geraria um referendo automático, por exemplo).

No atual desenho constitucional, portanto, há sobreposição da vontade parlamentar em relação à vontade popular. Esta é subjulgada por aquela, em total inversão de valores. O parlamento decide não apenas se aprovará o projeto de iniciativa popular, mas também *como* será feita essa aprovação. Pode inclusive rejeitar inteiramente o projeto popular e aprovar outro com propósito oposto, sem que isso tenha qualquer consequência. Aliás, essa conjuntura é enorme desincentivo ao engajamento e à mobilização dos cidadãos, que têm consciência de que o projeto de sua iniciativa não recebe tratamento especial.

Faltam garantias jurídicas à vontade popular, que a protejam. A iniciativa popular brasileira é juridicamente vulnerável à vontade parlamentar.

Quando vontade popular e vontade parlamentar não coincidem, esta última prevalece, inexistindo meios de a população se impor ao parlamento.

Vedar emendas ao projeto de iniciativa popular (com ou sem pertinência temática) não resolve esse problema, pois impede apenas formalmente o seu desvirtuamento. A desnaturação da proposta da população continua sendo possível, por meio de sua votação conjunta com outros projetos, de iniciativa parlamentar, que tenham objetivos opostos aos seus.

A solução para a vulnerabilidade jurídica é reformar o desenho constitucional da iniciativa popular. Seria um ótimo começo instituir modelo semivinculante de iniciativa popular, em que rejeição ou alteração do projeto pelo parlamento convocaria automaticamente referendo para que o voto direto seja instância última e soberana sobre a questão.<sup>41</sup>

Outra novidade fundamental é blindar as leis aprovadas após proposição popular, exigindo referendo para que elas sejam revogadas após entrarem em vigor (é o que ocorre nos estados de Washington, Michigan, Arizona e Califórnia, nos EUA).

Combater-se-ia, com isso, a sobreposição da vontade parlamentar sobre a vontade popular, que se consolidou com a redação original da Constituição de 1988. Por-se-ia fim à vulnerabilidade jurídica da iniciativa popular. No atual processo legislativo brasileiro, ela está totalmente à mercê da vontade parlamentar.

---

<sup>41</sup> Sugestão nesse sentido já foi feita por Trindade. No âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado Federal, ele redigiu Proposta de Emenda à Constituição que torna semivinculante a iniciativa popular brasileira (TRINDADE, 2017-A, p. 45).

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José, "O sistema representativo, democracia semidireta e democracia participativa", *Revista do Advogado*, ano XXIII, nº 73, 2003, pp. 94-108.

AFONSO DA SILVA, José. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

CRONIN, Thomas. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil - Vol. II*. 11ª edição. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil - Vol. III*. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo: Saraiva, 1981.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*, v. 3. São Paulo: Saraiva, 1992.

ITAGIBA, Gabriel; KONOPACKI, Marco (eds.). *Relatório Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil*. Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS-Rio), 2017. Disponível em: <[https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l\\_final.pdf](https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/08/relatorio-plips-l_final.pdf)>, acesso em: 19/06/2018.

MACHADO, Marcelo Pacheco. *A correlação no processo civil: relações entre demanda e tutela jurisdicional*. Salvador: JusPodivm, 2014.

OLIVEIRA, Vallisney. *Nulidade da sentença e o princípio da congruência*. São Paulo: Saraiva, 2004.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. *Comentários ao Código de Processo Civil - Vol. III (Arts. 270 a 331)*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

PEDRO, Adriano Sant'Ana, "Participação popular no processo legislativo", *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, nº 27, 2007, pp. 109-120.



POUSO, Renata Gonçalves Pereira Guerra. *Iniciativa popular municipal*. São Paulo: Saraiva (Série IDP), 2010.

RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Direito Constitucional: Instituições de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

SILVA TOMAZ, Dante. *Iniciativa Popular de PEC*. São Paulo: Simplíssimo, 2017.

TRINDADE, João. *Iniciativa Popular e Desvirtuamento do Projeto pelo Legislativo: limites e perspectivas de soluções no Brasil e no Direito Comparado*. Senado Federal: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2017-A, disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td223>>.

TRINDADE, João. *Processo Legislativo Constitucional*. 3ª edição. Salvador: JusPodivm, 2017.

VOGEL, Luiz Henrique. *Atualização de Estudo sobre 'participação popular nas decisões legislativas'*. Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy\\_of\\_relatorios-de-atividades/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/copy_of_relatorios-de-atividades/participacaoPopularDecisoesLegislativo.pdf)>, acesso em: 30/05/2018.

# **ANEXOS**

**1) Decisão Liminar no MS 34.530**

**2) Petição Inicial do MS 34.530**